

Escuela de Posgrado

MAESTRÍA EN GERENCIA PÚBLICA

Tesis

**Evaluación del impacto de la fragmentación  
organizacional e interinstitucional sobre la  
implementación de la política de desarrollo infantil  
temprano en el distrito de Espinar en el periodo 2019-  
2022**

Vanessa Soledad Machaca Pacco

Para optar el Grado Académico de  
Maestro en Gerencia Pública

Lima, 2023

Repositorio Institucional Continental  
Tesis digital



Esta obra está bajo una Licencia "Creative Commons Atribución 4.0 Internacional" .

**INFORME DE CONFORMIDAD DE ORIGINALIDAD**  
**DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN**

A : JAIME SOBRADOS TAPIA  
Director Académico de la Escuela de Posgrado  
DE : MIGUEL E. ANTEZANA CORRIERI  
Asesor del Trabajo de Investigación  
ASUNTO : Remito resultado de evaluación de originalidad de Trabajo de Investigación  
FECHA : 6 de mayo de 2023

---

Con sumo agrado me dirijo a vuestro despacho para saludarlo y en vista de haber sido designado Asesor del Trabajo de Investigación titulado **“Evaluación del Impacto de la Fragmentación Organizacional e Interinstitucional sobre la Implementación de la Política de Desarrollo Infantil Temprano en el distrito de Espinar en el periodo 2019–2022”** perteneciente a **Bach. Machaca Pacco, Vanessa Soledad**, de la **MAESTRÍA EN GERENCIA PÚBLICA**; se procedió con la carga del documento a la plataforma “Turnitin” y se realizó la verificación completa de las coincidencias resaltadas por el software dando por resultado **CERO POR CIENTO (0%)** de similitud (informe adjunto) sin encontrarse hallazgos relacionados a plagio. Se utilizaron los siguientes filtros:

- Filtro de exclusión de bibliografía SI  NO
- Filtro de exclusión de grupos de palabras menores (Nº de palabras excluidas: XX) SI  NO
- Exclusión de fuente por trabajo anterior del mismo estudiante SI  NO

En consecuencia, se determina que el trabajo de investigación constituye un documento original al presentar similitud de otros autores (citas) por debajo del porcentaje establecido por la Universidad.

Recae toda responsabilidad del contenido de la tesis sobre el autor y asesor, en concordancia a los principios de legalidad, presunción de veracidad y simplicidad, expresados en el Reglamento del Registro Nacional de Trabajos de Investigación para optar grados académicos y títulos profesionales – RENATI y en la Directiva 003-2016-R/UC.

Esperando la atención a la presente, me despido sin otro particular y sea propicia la ocasión para renovar las muestras de mi especial consideración.

Atentamente,



---

Mg. Miguel E. Antezana Corrieri  
DNI. N° 06324884

## DECLARACIÓN JURADA DE AUTENTICIDAD

Yo, MACHACA PACCO VANESSA SOLEDAD, identificada con Documento Nacional de Identidad N° 46050875, egresada de la MAESTRÍA EN GERENCIA PÚBLICA, de la Escuela de Posgrado de la Universidad Continental, declaro bajo juramento lo siguiente:

1. La Tesis titulada "EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LA FRAGMENTACIÓN ORGANIZACIONAL E INTERINSTITUCIONAL SOBRE LA IMPLEMENTACION DE LA POLITICA DE DESARROLLO INFANTIL TEMPRANO EN EL DISTRITO DE ESPINAR EN EL PERIODO 2019 – 2022", es de mi autoría, la misma que presento para optar el Grado Académico de MAESTRO EN GERENCIA PÚBLICA.
2. La Tesis no ha sido plagiada ni total ni parcialmente, para lo cual se han respetado las normas internacionales de citas y referencias para las fuentes consultadas, por lo que no atenta contra derechos de terceros.
3. La Tesis es original e inédita, y no ha sido realizada, desarrollada o publicada, parcial ni totalmente, por terceras personas naturales o jurídicas. No incurre en autoplagio; es decir, no fue publicada ni presentada de manera previa para conseguir algún grado académico o título profesional.
4. Los datos presentados en los resultados son reales, pues no son falsos, duplicados, ni copiados, por consiguiente, constituyen un aporte significativo para la realidad estudiada.

De identificarse fraude, falsificación de datos, plagio, información sin cita de autores, uso ilegal de información ajena, asumo las consecuencias y sanciones que de mi acción se deriven, sometiéndome a las acciones legales pertinentes.

Lima, 30 de Agosto de 2023.



MACHACA PACCO VANESSA SOLEDAD  
DNI. N° 46050875



Huella

**Arequipa**

Av. Los Incas S/N,  
José Luis Bustamante y Rivero  
(054) 412 030

Calle Alfonso Ugarte 607, Yanahuara  
(054) 412 030

**Huancayo**

Av. San Carlos 1980  
(064) 481 430

**Cusco**

Urb. Manuel Prado - Loto B, N° 7 Av. Collasuyo  
(084) 480 070

Sector Angostura KM. 10,  
carretera San Jerónimo - Saylla  
(084) 480 070

**Lima**

Av. Alfredo Mendiolá 5210, Los Olivos  
(01) 213 2700

Jr. Junín 355, Miraflores  
(01) 213 2760

# EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LA FRAGMENTACIÓN ORGANIZACIONAL E INTERINSTITUCIONAL SOBRE LA IMPLEMENTACION DE LA POLITICA DE DESARROLLO INFANTIL TEMPRANO EN EL DISTRITO DE ESPINAR, EN EL PERIODO 2019 – 20

---

## INFORME DE ORIGINALIDAD

---

0%

INDICE DE SIMILITUD

0%

FUENTES DE INTERNET

0%

PUBLICACIONES

0%

TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

---

## FUENTES PRIMARIAS

---

Excluir citas

Apagado

Excluir coincidencias < 3%

Excluir bibliografía

Apagado

**Asesor**

Mg. Miguel Antezana Corrieri

### **Dedicatoria**

A mis queridos padres Liberata y Leoncio, a mi amado esposo Víctor, porque me inspiran a ser mejor como persona y profesional, me dan la motivación para cumplir los objetivos trazados y me otorgan la confianza para crecer profesionalmente.

### **Agradecimiento**

A Dios, que conduce cada decisión de mi vida y me permite lograr cada objetivo trazado. A mi asesor, por el acompañamiento y el soporte que me ha brindado en todo este proceso. A mis docentes de la universidad, por todos los conocimientos impartidos que enriquecieron mi formación profesional.

## Índice

Asesor .....	ii
Dedicatoria .....	iii
Agradecimiento .....	iv
Índice de Tablas .....	ix
Índice de Figuras .....	x
Resumen .....	xi
Abstract .....	xii
Introducción .....	1
Capítulo I Planteamiento del Estudio .....	3
1.1. Planteamiento y formulación del problema.....	3
1.1.1. Planteamiento del problema .....	3
A. Priorización de la política de Desarrollo infantil en la Provincia de Espinar. ....	5
1.1.2. Formulación del problema .....	9
A. Problema General .....	9
B. Problemas Específicos .....	9
1.2. Determinación de objetivos .....	9
1.2.1. Objetivo general.....	9
1.2.2. Objetivos específicos .....	9
1.3. Justificación e importancia del estudio .....	10
Capítulo II Marco Teórico .....	12
2.1. Antecedentes de la investigación .....	12
2.1.1. Antecedentes internacionales.....	12
2.1.2. Antecedentes nacionales.....	20
2.2. Bases teóricas .....	31
2.2.1. Articulación interinstitucional.....	31
2.2.2. Desarrollo infantil Temprano.....	32
2.2.3. Efectividad de la gestión pública.....	34
2.2.4. Estrategia de Gestión territorial Primero la infancia (EGTPI)..	37
2.2.5. Fragmentación organizacional o institucional .....	41
2.2.6. Gestión Pública.....	46
2.2.7. Instancia de Articulación Local (IAL).....	47

2.2.8.	Paquete Integrado de Servicios Priorizados “Primero la Infancia” .....	48
2.2.9.	Políticas públicas .....	49
2.3.	Definición de términos básicos .....	50
2.3.1.	Anemia.....	50
2.3.2.	Desnutrición crónica infantil .....	51
2.3.3.	Desarrollo .....	51
2.3.4.	Entidad Pública.....	51
2.3.5.	Eficacia .....	51
2.3.6.	Eficiencia .....	52
2.3.7.	Institución pública .....	52
2.3.8.	Indicador .....	52
2.3.9.	Mapeo de actores .....	52
2.3.10.	Mecanismos de incentivos.....	52
2.3.11.	Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal: META 4.....	53
2.3.12.	Organización.....	53
2.3.13.	Padrón Nominal (PN).....	53
2.3.14.	Políticas de Estado .....	53
2.3.15.	Planeamiento estratégico .....	54
2.3.16.	Primera infancia .....	54
2.3.17.	Sistema de Información del Estado Nutricional (SIEN).....	54
2.3.18.	Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL).....	54
Capítulo III	Hipótesis y categorías .....	56
3.1.	Hipótesis.....	56
3.1.1.	Hipótesis General .....	56
3.1.2.	Hipótesis Específicas.....	56
3.2.	Operacionalización de categorías .....	56
3.2.1.	Fragmentación organizacional e interinstitucional: .....	56
3.2.2.	La implementación de la Política de Desarrollo Infantil Temprano .....	58
Capítulo IV	Metodología del Estudio .....	59
4.1.	Método, Tipo o alcance de investigación.....	59

4.1.1.	Método.....	59
4.1.2.	Tipo o alcance de la investigación .....	60
4.2.	Diseño de la investigación.....	61
4.3.	Población y muestra .....	61
4.3.1.	Población.....	61
4.3.2.	Muestra.....	62
4.4.	Técnicas e instrumentos de recolección de datos .....	63
4.5.	Técnicas de análisis de datos .....	64
Capítulo V	Resultados y Discusión .....	66
5.1.	Resultados y análisis.....	66
5.1.1.	Propósito de la Instancia de Articulación Local – IAL .....	66
5.1.2.	Criterios para el trabajo intersectorial o interinstitucional.....	67
5.1.3.	Evaluación de la participación de los miembros de la IAL .....	68
5.1.4.	Identificación de logros y/o resultados.....	68
5.1.5.	Conocimiento acerca del Desarrollo Infantil Temprano (DIT) .	69
5.1.6.	Beneficios de invertir en la primera infancia .....	70
5.1.7.	Acciones o estrategias implementadas.....	70
5.1.8.	Evaluación de la implementación del DIT .....	72
5.1.9.	Responsable de la implementación del DIT en el distrito de Espinar.....	72
5.1.10.	Acciones del Gobierno Local frente a las necesidades de las instituciones comprometidas con la primera infancia.....	73
5.1.11.	Rol que cumple el gobierno local en la implementación del DIT 74	
5.2.	Discusión y resultados.....	75
5.2.1.	Estado de la fragmentación organizacional e interinstitucional .....	75
5.2.2.	Efecto de la fragmentación organizacional e interinstitucional sobre la implementación de la política de DIT .....	78
5.2.3.	Eficacia y eficiencia de las acciones realizadas por las instituciones de la IAL.....	79
Conclusiones.....		82
Recomendaciones.....		86

Referencias Bibliográficas .....	89
Anexos .....	99
Anexo 1: Guía para entrevista semiestructurada sobre la fragmentación organizacional.....	99
Anexo 2: Matriz de Categorización .....	101

## Índice de Tablas

<b>Tabla 1</b> Porcentaje del presupuesto asignando anualmente para acciones dirigidas al Desarrollo Infantil Temprano. ....	6
<b>Tabla 2</b> Subcategorías de la fragmentación.....	57
<b>Tabla 3</b> Subcategorías de la implementación DIT. ....	58

## Índice de Figuras

<b>Figura 1.</b> Porcentaje de gestantes con al menos 4 exámenes auxiliares en el 1° Trimestre, en la provincia de Espinar. ....	7
<b>Figura 2.</b> Porcentaje de niñas y niños menores de 5 años con CNV, vacuna contra rotavirus y neumococo, CRED completo y suplementación, Espinar....	8
<b>Figura 3.</b> Porcentaje de IIEE públicas escolarizadas y no escolarizadas del ciclo II, Espinar. ....	8
<b>Figura 4.</b> Indicadores de entorno de la vivienda, Espinar. ....	8
<b>Figura 5.</b> Definición gráfica del Desarrollo Infantil Temprano. ....	33
<b>Figura 6.</b> ¿Cómo se implementa la Gestión Territorial para la Primera Infancia? 37	
<b>Figura 7.</b> Resultados del Desarrollo Infantil Temprano (DIT).....	38
<b>Figura 8.</b> Relación entre los 7 resultados del DIT y el paquete integrado de servicios priorizados .....	38
<b>Figura 9.</b> Indicadores de resultados priorizados en desarrollo infantil. ....	41

## Resumen

El presente trabajo de investigación, tiene por objetivo determinar si la fragmentación organizacional e interinstitucional no ha permitido una adecuada implementación de la Política de Desarrollo Infantil Temprano en el distrito de Espinar durante el periodo 2019 – 2022, entendiendo la fragmentación como un estado en el que las partes de una organización se encuentran desvinculadas, imposibilitando lograr el o los objetivos compartidos, y, desnaturalizando el significado convencional de una organización; ocasionando, para este caso, una reducida cobertura del Paquete Integrado de Servicios Priorizados “Primero la Infancia”.

En ese sentido, esta investigación está orientada a la interpretación de la información (tipo descriptivo) el cual busca profundizar en el fenómeno planteado. Comprende la descripción, registro, análisis e interpretación de los fenómenos estudiados y se enfoca en como los encuestados (13 representantes de las instituciones que conforman la Instancia de Articulación Local) perciben su realidad en el contexto planteado.

Finalmente se concluye que en el distrito de Espinar, efectivamente, la fragmentación organizacional e interinstitucional no ha permitido una adecuada implementación de la Política de Desarrollo Infantil Temprano, ya que, sus integrantes tienen miradas diferentes al objetivo final; y, se percibe que el gobierno local sólo ha ido articulando ciertas acciones (con salud), principalmente en el marco de cumplimiento de los objetivos de la Meta 4, dejando de lado a otros sectores de vital importancia para contribuir al Desarrollo Infantil Temprana.

**Palabras clave:** Fragmentación organizacional, desarrollo infantil temprano, efectividad de la gestión pública.

## Abstract

The objective of this research work is to determine if the organizational and inter-institutional fragmentation has not allowed an adequate implementation of the Early Childhood Development Policy in the Espinar district during the period 2019 - 2022, understanding fragmentation as a state in the fact that the parts of an organization are disconnected, making it impossible to achieve the shared objective or objectives, and distorting the conventional meaning of an organization; causing, in this case, a reduced coverage of the Integrated Package of Prioritized Services "Childhood First".

In this sense, this research is oriented to the interpretation of information (descriptive type) which seeks to deepen the phenomenon raised. It includes the description, registration, analysis and interpretation of the phenomena studied and focuses on how the respondents (13 representatives of the institutions that make up the Local Articulation Instance) perceive their reality in the proposed context.

Finally, it is concluded that in the Espinar district, indeed, the organizational and inter-institutional fragmentation has not allowed an adequate implementation of the Early Childhood Development Policy, since its members have different views of the final objective; and, it is perceived that the local government has only been articulating certain actions (with health), mainly within the framework of compliance with the objectives of Goal 4, leaving aside other sectors of vital importance to contribute to Early Childhood Development.

**Keywords:** Organizational fragmentation, early childhood development, effectiveness of public management.

## Introducción

Los primeros años de vida son determinantes para el desarrollo de una persona. En esta etapa se adquieren y desarrollan diversas capacidades físicas, cognitivas, psicológicas y socioemocionales que serán fundamentales para que la persona se desempeñe adecuadamente a lo largo de su vida como ciudadana(o) saludable, responsable y sea productivo para sí mismo, su familia y la sociedad. Por ello, en el año 2016, el gobierno peruano aprobó los Lineamientos para la Gestión Articulada Intersectorial e Intergubernamental Orientada a Promover el Desarrollo Infantil Temprano, denominados “Primero la Infancia”, cuya implementación está enmarcada en la Estrategia de Gestión Territorial Primero la Infancia (EGTPI).

Dicha estrategia de gestión plantea el involucramiento específico de diferentes entidades del Estado en sus tres niveles de gobierno, precisando su participación y asignando responsabilidades en el diseño, implementación y evaluación de las intervenciones identificadas para el Desarrollo Infantil Temprano, asegurando que, aunque los roles que desempeñan dichas entidades son diferenciados son complementarios a la vez.

Sin embargo, diversos estudios afirman que la fragmentación organizacional está presente en la gestión pública y en los sistemas de salud, ocasionando que las partes se encuentren desvinculadas, imposibilitando lograr el o los objetivos compartidos, y, desnaturalizando el significado convencional de una organización: grupo de individuos unidos para lograr un objetivo compartido

A este respecto, el presente estudio busca determinar si la fragmentación organizacional e interinstitucional no ha permitido una adecuada implementación de la Política de Desarrollo Infantil Temprano en el distrito de Espinar durante el periodo 2019 – 2022, ocasionando una reducida cobertura del Paquete Integrado de Servicios Priorizados “Primero la Infancia”.

En ese sentido, esta investigación es de tipo cualitativo – descriptivo; porque está orientada a la interpretación de la información el cual busca profundizar en el

fenómeno planteado. Comprende la descripción, registro, análisis e interpretación de los fenómenos estudiados y se enfoca en como los encuestados perciben su realidad en el contexto planteado. Para ello, se aborda la realidad de forma inductiva para comprenderla y explicarla. Además, según el diseño de la investigación, la muestra estuvo conformada por 13 casos (representantes de las instituciones que conforman la Instancia de Articulación Local - IAL), seleccionados por conveniencia.

Este estudio explica ampliamente el planteamiento del problema, presenta de forma clara el objetivo general y los objetivos específicos, seguido del marco teórico que incluye antecedentes nacionales e internacionales. También se desarrolla los temas de fragmentación organizacional, desarrollo infantil temprano, la efectividad de la gestión pública, y se definen términos básicos que ayudaran a la comprensión del objeto del estudio. Posterior a ello, se describe la hipótesis y la operacionalización de las variables, los resultados obtenidos y la discusión respectiva.

Finalmente, se concluye que, en el distrito de Espinar, efectivamente, la fragmentación organizacional e interinstitucional no ha permitido una adecuada implementación de la Política de Desarrollo Infantil Temprano, ya que, sus integrantes tienen miradas diferentes de los objetivos finales y/o no se sienten comprometidos con el resultado final. Además, se percibe que el gobierno local sólo ha ido articulando ciertas acciones (con salud), principalmente en el marco de cumplimiento de los objetivos de la Meta 4, dejando de lado a otros sectores de vital importancia para contribuir al Desarrollo Infantil Temprana.

## **Capítulo I**

### **Planteamiento del Estudio**

#### **1.1. Planteamiento y formulación del problema**

##### **1.1.1. Planteamiento del problema**

Los tres primeros años de vida resultan la etapa más importante en la vida de todo ser humano, porque en ella se construyen las bases del crecimiento físico y del desarrollo cerebral (y todo lo que conlleva), para contar con un adulto saludable y productivo. En vista de ello, el Estado peruano designa presupuesto y define estrategias de intervención que contribuyan de forma positiva a la atención de la primera infancia.

Dichas estrategias están plasmadas en el instrumento de planeamiento estratégico denominado Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN). Este tiene como objetivo orientar la acción del Estado en sus tres niveles de Gobierno (Nacional, Regional y Local); y orientar los esfuerzos de la sociedad en su conjunto, ya que, contiene la visión compartida y concertada de futuro del país, los lineamientos de política, las prioridades de política, los objetivos, con indicadores y metas y las acciones de orden estratégico que permitan el logro de los objetivos. Para el periodo 2019 – 2022, los gobiernos locales han contado con 02 PEDN: el *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021* (enmarcado en seis ejes estratégicos que incluían: derechos fundamentales y dignidad de personas, y, oportunidades y acceso a los servicios) y el *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050*. Ambos documentos incluyen como políticas nacionales la atención, fortalecimiento y protección de la niñez.

Además, se tenía el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia vigente (PNAIA 2012-2021), cuyo primer objetivo

estratégico establece “*garantizar el crecimiento y desarrollo integral de niñas y niños de 0 a 5 años*” mediante el logro de cuatro resultados. Estos resultados comprenden la atención de la salud y nutrición de las niñas y los niños, inclusive de las madres gestantes; es decir, desde la gestación hasta el período neonatal, respetando su cultura, priorizando las zonas rurales y las comunidades nativas. Además, plantea que las niñas y niños de 3 a 5 años deben acceder a educación inicial de calidad, oportuna, intercultural, inclusiva, con cultura ambiental y libre de violencia.

Asimismo, la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “*Incluir para Crecer*” (aprobada a través del Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS), implementa desde el 2012, cinco ejes estratégicos. De ellos se destacan los dos primeros: Nutrición infantil (de 0 a 3 años), y Desarrollo Infantil Temprano (de 0 a 5 años) junto a tres dimensiones transversales (Género, Interculturalidad y Discapacidad).

Las estrategias antes descritas, fundamentan que una atención inadecuada durante la primera infancia, resulta en la prevalencia de anemia, desnutrición, enfermedades diarreicas agudas, enfermedades respiratorias, deficiencia en el desarrollo cognitivo, emocional y de lenguaje; en resumen: un crecimiento y desarrollo deficiente e irreversible del ser humano, traduciéndose en un adulto poco productivo para la sociedad. En concordancia, Castro et al. (2019); considera imperativo, reducir las brechas en primera infancia, lo que implica orientar esfuerzos adicionales hacia los niños y niñas más vulnerables considerando que existen áreas de oportunidad con enorme potencial de mejorar indicadores clave del desarrollo infantil temprano, como la vacunación, lactancia materna, nutrición adecuada, promoción de entornos saludables y estimulantes para el desarrollo de los niños y niñas.

A. Priorización de la política de Desarrollo infantil en la Provincia de Espinar.

La Municipalidad Provincial de Espinar, en el Marco de la Modernización de la Gestión Pública, en noviembre del 2018, con Resolución de Alcaldía N° 675-2018 aprueba el Plan Estratégico Institucional PEI 2019– 2021. Este describe, entre otras cosas, que para el 2018 en cuanto a la cobertura de salud se tenía 01 médico para atender a 3600 personas, y 3 de cada 10 niños padecían de desnutrición. Para atender a la primera infancia, el PEI 2019 – 2021, establece dos Objetivos Estratégicos Institucionales: contribuir con la prestación de los servicios de salud de la Provincia de Espinar y fortalecer la Gestión Institucional de la Municipalidad Provincial de Espinar. En referencia a las acciones estratégicas, se planteó la implementación de 02 programas, uno de apoyo alimentario (PVL, PCA, TBC) y otro de salud preventivo promocional, en ambos casos el indicador fue el porcentaje de población que accede a dichos programas. Además, se propuso la generación de espacios y mecanismos de participación de organizaciones civiles y el asesoramiento y apoyo institucional oportuno.

Tras la implementación de las acciones, en setiembre del año 2021 se aprueba el informe de Evaluación de Resultados del PEI 2019 – 2021, correspondiente al periodo 2020. En referencia al OEI 03, refiere que, si bien hubo una reducción de la desnutrición crónica, el acceso a los programas de Vaso de Leche (PVL) y Comedores populares (PCA) tuvo un avance menor al 50% de lo esperado. Planteando la necesidad de orientar y fortalecer las acciones institucionales y la coordinación permanente con los distintos actores y gestores involucrados, a fin de alcanzar los objetivos planteados en el corto, mediano y largo plazo. Dentro de las conclusiones se describe que el personal de la municipalidad tiene poco conocimiento acerca de

las Acciones Estratégicas Institucionales, se identificaron 11 indicadores que no se articulaban de manera correcta, asimismo se identificó un incremento mayor al 100% respecto a la violencia doméstica, dicho resultado es atribuido al aislamiento social debido a la Pandemia por el COVID - 19.

A este respecto, toda acción estratégica planteada requiere de una asignación presupuestal para su adecuada y oportuna implementación. Según el Sistema de Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (Consulta amigable) – MEF, la Municipalidad Provincial de Espinar durante el periodo 2019 – 2022, ha invertido en promedio menos del 1% del gasto total generado anualmente, en acciones dirigidas al Desarrollo Infantil Temprano. Lo que se traduce en que los actores involucrados en primera infancia no perciban que el gobierno local priorice acciones dirigidas a la primera infancia.

**Tabla 1**

*Porcentaje del presupuesto asignando anualmente para acciones dirigidas al Desarrollo Infantil Temprano.*

<b>AÑO</b>	<b>TOTAL GASTO (Devengado)</b>	<b>PROGRAMA ARTICULADO NUTRICIONAL - PAN (Devengado)</b>	<b>% DE PRESUPUESTO ASIGNADO AL PAN</b>
<b>2019</b>	S/ 185,812,238	S/ 274,545	0.10%
<b>2020</b>	S/ 216,368,647	S/ 361,694	0.20%
<b>2021</b>	S/ 278,491,874	S/ 688,228	0.20%
<b>2022</b>	S/ 187,102,462	S/ 3,374,343	1.80%
<b>TOTAL</b>	S/ 867,775,221	S/ 4,698,810	

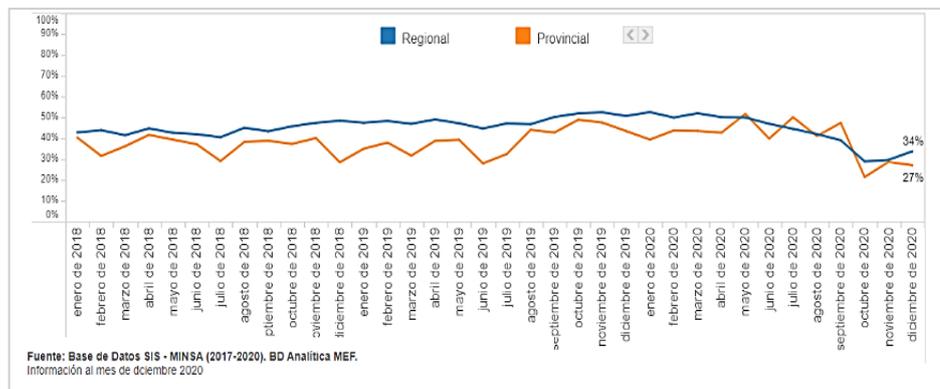
Fuente: Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (Consulta amigable) – MEF.

Es preciso señalar que, una adecuada implementación de los lineamientos del Desarrollo Infantil Temprana está influenciada por las políticas de gobierno de la autoridad de turno; empero, como Franco (2017) menciona: “la búsqueda de una mayor

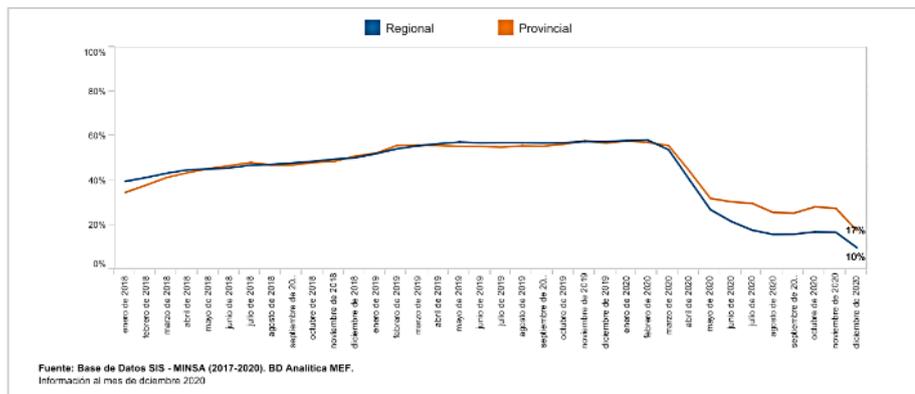
eficiencia operacional puede dar lugar a una gestión estatal segmentada con políticas públicas que desafían la capacidad de conducción de las autoridades políticas sectoriales y del centro del gobierno. Esta división del trabajo produce una gestión poco proclive a focalizar de forma articulada las causas y las soluciones de los problemas públicos. No obstante, el problema mayor, en aquellas políticas que suponen una acción intersectorial es un debilitamiento de los mecanismos de coordinación y en la coherencia entre distintas intervenciones.”

Respecto a la evolución de los indicadores de anemia y desnutrición en el distrito de Espinar, según el Sistema de Información del Estado Nutricional (SIEN-MINSA) en el año 2019, se tenía un 16.8% de desnutrición crónica y un 58.3% de anemia en menores de 36 meses de edad; en relación a las gestantes la prevalencia de anemia alcanzaba un 40.5%. Luego de haber invertido alrededor de S/ 4,698,810.00 en acciones dirigidas a la Primera Infancia, para diciembre del año 2022 la desnutrición crónica en menores de 36 meses alcanzaba el 17.2% y la anemia un 51.7%. De igual forma, la anemia en gestantes tenía una prevalencia del 41.1%. Además, otros indicadores del DIT muestran lo siguiente:

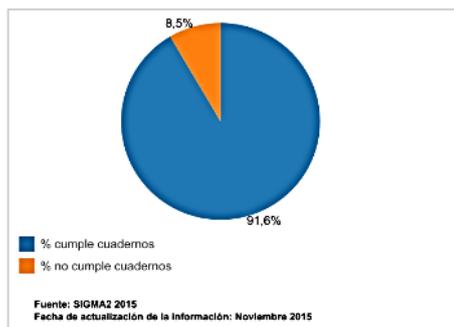
**Figura 1.** Porcentaje de gestantes con al menos 4 exámenes auxiliares en el 1° Trimestre, en la provincia de Espinar.



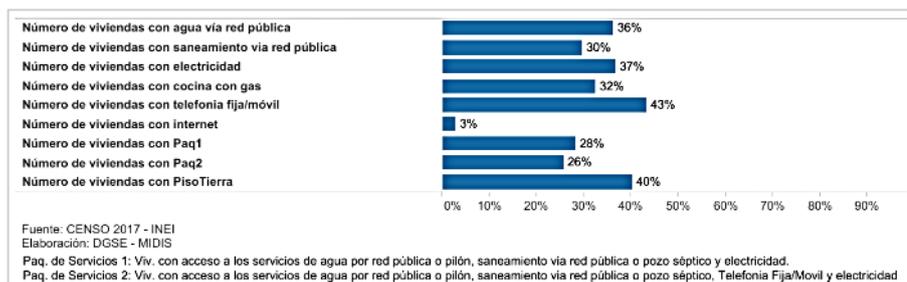
**Figura 2.** Porcentaje de niñas y niños menores de 5 años con CNV, vacuna contra rotavirus y neumococo, CRED completo y suplementación, Espinar.



**Figura 3.** Porcentaje de IIEE publicas escolarizadas y no escolarizadas del ciclo II, Espinar.



**Figura 4.** Indicadores de entorno de la vivienda, Espinar.



Según los indicadores presentados, la implementación de la Política de Desarrollo Infantil Temprano en el Distrito de Espinar, capital de la provincia que lleva el mismo nombre y que concentra a la mayor cantidad de población, no ha mostrado resultados favorables.

### **1.1.2. Formulación del problema**

#### **A. Problema General**

Inadecuada implementación de la Política de Desarrollo Infantil Temprano por la fragmentación organizacional e interinstitucional en el distrito de Espinar.

#### **B. Problemas Específicos**

- a. Rol estratégico del gobierno local para dinamizar la gestión articulada subvalorada.
- b. Débil intervención a nivel intersectorial e intergubernamental orientadas a resultados prioritarios del Desarrollo Infantil Temprano.
- c. No se evidencia una reducción significativa en los indicadores de anemia y desnutrición en niños, niñas y gestantes del distrito de Espinar.

## **1.2. Determinación de objetivos**

### **1.2.1. Objetivo general**

Determinar si la fragmentación organizacional e interinstitucional no permite una adecuada implementación de la Política de Desarrollo Infantil Temprano en el distrito de Espinar.

### **1.2.2. Objetivos específicos**

- a. Evaluar el estado de la fragmentación organizacional e interinstitucional en el distrito de Espinar.
- b. Determinar la eficacia y eficiencia de las acciones realizadas por las instituciones comprometidas con la primera infancia en el distrito de Espinar en el marco de la implementación de la política de Desarrollo Infantil Temprano.
- c. Analizar el efecto de la fragmentación organizacional e interinstitucional sobre la implementación de la política de Desarrollo Infantil Temprano en el distrito de Espinar.

### **1.3. Justificación e importancia del estudio**

El presente estudio tiene una justificación teórica basada en que los primeros años de vida son determinantes para el desarrollo de toda persona; puesto que, en esta etapa se adquieren y desarrollan diversas capacidades físicas, cognitivas, psicológicas y socioemocionales que serán fundamentales para que la persona se desempeñe adecuadamente a lo largo de su vida como ciudadana(o) saludable, responsable y sea productiva para sí misma, su familia y la sociedad. Por ello, en el año 2016, el gobierno peruano aprobó los Lineamientos para la Gestión Articulada Intersectorial e Intergubernamental Orientada a Promover el Desarrollo Infantil Temprano, denominados “Primero la Infancia”. Estos lineamientos fueron elaborados por una comisión integrada por 10 sectores del Estado, con el objetivo de orientar los resultados que garanticen el adecuado desarrollo de las niñas y los niños desde su concepción hasta los 5 años de vida; estos lineamientos definen 7 resultados o áreas de desarrollo, para orientar las acciones del Estado, en base a las evidencias científicas sobre el Desarrollo Infantil Temprano. En cada uno de los Lineamientos se establece un periodo de vida o tramo evolutivo clave en el cual el organismo de la niña o niño está en su mejor momento para el logro de cada uno de estos resultados. Asimismo, la adecuada y oportuna implementación de los Lineamientos se traduce en el plazo más breve posible para mejorar la calidad de vida, evaluadas a partir de los resultados.

Asu vez, tiene una justificación práctica, al tomar en consideración la rentabilidad de la inversión pública durante la primera infancia; ya que, está demostrado que, resulta ser altamente rentable (de 4 a 9 dólares por cada dólar invertido). El retorno de la inversión a temprana edad se cosecha a lo largo de los años e incrementa la productividad de inversiones posteriores (el cual beneficiaría a los gobiernos locales), más aún cuando las habilidades adquiridas a temprana edad facilitan el aprendizaje posterior. Por ello, los Lineamientos deben aplicarse por los tres niveles de gobierno.

De igual forma, el presente estudio tiene una justificación social, puesto que, demanda el involucramiento específico de los gobiernos locales y sus actores

decisores, así como un nivel alto de participación y responsabilidad que ellas deben asumir en el diseño, implementación y evaluación de las intervenciones identificadas para el DIT con reconocimiento de la diversidad cultural. Los roles que desempeñan dichas entidades son diferenciados y complementarios a la vez. Por un lado, el rol de diseño de los lineamientos y de los contenidos de las intervenciones es ejercido por las entidades del gobierno nacional, en coordinación con los niveles regional y local. En tanto, los roles de provisión, articulación en el territorio y seguimiento y evaluación son ejercidos plenamente por los tres niveles de gobierno, con énfasis y participaciones diferenciadas en función a las intervenciones específicas y la normatividad vigente.

Finalmente, el presente estudio muestra que la política de Desarrollo Infantil Temprano demanda un trabajo articulado a nivel interinstitucional para obtener los resultados esperados. A este respecto, se pretende evaluar el impacto de la inadecuada implementación de la política de Desarrollo Infantil Temprano (DIT) por la fragmentación organizacional e interinstitucional en el distrito de Espinar, en el periodo 2019 – 2022. El problema salta a la vista, considerando que, en los últimos años la prevalencia de anemia y desnutrición infantil y otros resultados esperados no han mostrado cambios significativos pese a las diferentes intervenciones que realizaron instituciones como la Municipalidad Provincial de Espinar (mediante la META 4, un PIP y su participación en el Sello Regional Tinkuy), Centro de Salud Yauri, el Hospital Espinar, el Hospital I de EsSalud, el programa Juntos, programa CUNA MAS y el CREE (institución implementada por la minera Antapacay), todas ellas “comprometidas con la primera infancia”.

## **Capítulo II**

### **Marco Teórico**

#### **2.1. Antecedentes de la investigación**

##### **2.1.1. Antecedentes internacionales**

Marulanda (2021), realizó un estudio para establecer “Lineamientos estratégicos para la implementación de la unidad de primera infancia del Municipio de Bello (Colombia) en pro de la atención integral de la población”, siendo su investigación de carácter cualitativo. El estudio presenta un análisis de diferentes casos que se configuran como referentes a nivel internacional y nacional en atención integral a la primera infancia, para tomar elementos relevantes y exponer una propuesta acorde al contexto de la ciudad Bellanita. Dentro de los resultados se determinó una ruta estratégica con 4 líneas de acción: (1) atención en salud y nutrición, (2) estrategias psicoeducativas para el desarrollo infantil temprano, (3) formación del talento humano y (4) la integración y desarrollo de la primera infancia. Además, se resalta la importancia de promover la articulación y la atención al núcleo familiar para brindar una atención oportuna, que permita el desarrollo integral de la primera infancia, desde un enfoque de derechos humanos.

Como parte de las conclusiones se determinó que la atención integral del niño implica desarrollar un conjunto de acciones coordinadas y desplegar un gran esfuerzo de articulación entre los diversos actores involucrados, este a su vez debe estar reflejado en la implementación de políticas públicas que prioricen al grupo poblacional objetivo. Además, el análisis de los casos de éxito en atención integral dirigidos a la primera infancia, se identifica que en países como Chile, México y Colombia se ha producido un aumento significativo en la cobertura de atención a la primera infancia, dirigiendo sus esfuerzos en

estrategias de carácter educativo, nutricional y de salud principalmente. Empero, es notable que la oferta es menor a la demanda de las comunidades, las cuales requieren estrategias globales que involucren la atención en diferentes niveles.

Asimismo, al reconocer la vulnerabilidad de la primera infancia, la atención debe pensarse desde el momento de gestación; ya que, el bienestar de la madre influye de forma directa en el desarrollo del infante. También concluye que, la salud tiene una dimensión física, psicológica y emocional, por ello, se debe establecer estrategias que permitan una vinculación afectiva favorable entre padres e hijos; establecer estrategias psicoeducativas que contribuyan al adecuado desarrollo infantil donde los padres cumplan su rol protagónico para permitir la exploración y evolución de la niñez.

De igual forma, se concluyó que el desarrollo integral en la primera infancia requiere de articulación como un factor clave, tanto de actores institucionales como de la familia del menor y los educadores. Una de las deficiencias identificada fue la ausencia de datos estadísticos y caracterización a profundidad para conocer el estado situacional (información relevante) respecto a la primera infancia en el municipio de Bello, ya que, al no contar con información actualizada no se puede tener un diagnóstico amplio que permita tener claro las principales problemáticas y necesidades a priorizar.

De Castro et al. (2019) estudiaron el contexto y resultados del desarrollo infantil temprano en niños y niñas de 12 a 59 meses en México, con el objetivo de evaluar el desarrollo infantil temprano (DIT) y sus determinantes en niños/as de 12 a 59 meses residentes en localidades de menos de 100 000 habitantes. La herramienta utilizada fue la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición en localidades con menos de 100 000 habitantes (Ensanut 100k) que evaluó el nivel de

lenguaje, acceso a servicios de atención al DIT e indicadores de calidad del contexto de desarrollo.

Los resultados encontrados muestran que el 20.7% de los niños/as asistió a ocho consultas del niño sano en su primer año, 13.0% recibió evaluación de DIT, 75.0% recibe apoyo al aprendizaje, 23.4% cuenta con libros y 57.7% sufre disciplina violenta. Mejores niveles de lenguaje se asocian con las capacidades económicas, escolaridad materna, asistencia a preescolar, apoyo al aprendizaje y acceso a libros. Los niños/as expuestos a más factores protectores presentan nivel de lenguaje 1.5 DS (desviación estándar) mayor que en niños/as con más factores de riesgo.

La conclusión a la que llegaron los investigadores fue que se requiere aumentar la cobertura de atención al DIT y mejorar las oportunidades de desarrollo en hogares. Asimismo, los resultados reflejan la necesidad de invertir en programas que eliminen las barreras al acceso a una atención de calidad y que promuevan las oportunidades de aprendizaje desde temprana edad. Además, es imperativo, disminuir las brechas en primera infancia, lo que implica orientar esfuerzos adicionales hacia los niños y niñas más vulnerables, que viven en áreas remotas o marginadas, en contextos de pobreza y de baja educación. Los resultados ponen en evidencia varias áreas de oportunidad con enorme potencial de mejorar indicadores clave del desarrollo infantil temprano.

Asimismo, es fundamental aprovechar el enorme potencial de las consultas de *niño sano* como una plataforma para la adecuada vigilancia del desarrollo en primera infancia, así como es importante que ofrezcan una atención verdaderamente integral e incluyan los temas de salud, vacunación, lactancia materna, nutrición adecuada, promoción de entornos saludables y estimulantes para el desarrollo de los niños y niñas. Finalmente, es fundamental empoderar a las

familias con conocimientos y actitudes que faciliten el acercamiento a servicios de salud y educación, además de promover oportunidades de aprendizaje y el desarrollo libre de violencia en los hogares.

Goodman Christopher (2019) realizó un análisis titulado *Local Government Fragmentation: ¿What do we know?*, con el propósito de comprender los problemas conceptuales que rodean la fragmentación del gobierno local con un enfoque tanto en la fragmentación horizontal como en la vertical. El contexto de la revisión se da, entorno a los gobiernos locales de los Estados Unidos, que fueron incrementándose durante los últimos sesenta años, y ha generado la fragmentación horizontal y vertical del Estado. Dicho análisis considerando que, la evidencia empírica sobre los efectos de la fragmentación del gobierno local se da en tres áreas de la política: gastos/ingresos públicos, empleo público y crecimiento económico.

Al finalizar la revisión concluye que una mayor fragmentación horizontal tiene beneficios positivos a través de la eficiencia del gobierno local inducida por la competencia. Sin embargo, la fragmentación vertical parece tener el efecto contrario; ya que, al separar las funciones públicas entre muchos gobiernos locales superpuestos, el sector público se vuelve muy ineficiente, debido a la falta de coordinación entre las distintas unidades. La evidencia empírica sugiere que el incremento de los gobiernos locales no resulta necesariamente positivo, puesto que no es eficiente en la entrega de los servicios públicos que demandan los ciudadanos. Además, aunque gran parte de la investigación sobre calidad, eficiencia y fragmentación se limita a la vigilancia; es probable que otras áreas de política se vean afectadas por el nivel de fragmentación en el área local.

Mora (2018) investigó sobre la “Segmentación y fragmentación del Sistema Nacional de Salud desde la percepción de actores políticos-sociales, San Lorenzo, Paraguay, 2017” con el objetivo de determinar

percepción de actores políticos-sociales sobre la segmentación y fragmentación del Sistema Nacional de Salud en Paraguay. El diseño del estudio fue observacional de corte transversal con enfoque cualitativo. La población estuvo constituida por personas que desempeñaron funciones de toma de decisiones en el Ministerio de Salud Pública o en otros sectores del Gobierno relacionados con la problemática.

Los resultados fueron que el Sistema Nacional de Salud del Paraguay presenta una problemática en la implementación caracterizado por la alta segmentación y fragmentación. En Paraguay se tienen varios subsistemas con diferentes regímenes de financiación y de afiliación, con escasa o casi nula articulación entre las instituciones que ofertan servicios en el sistema, llegando hasta la consideración de que en el país se cuenta con un No Sistema o la constancia del Sistema en documentos. Se ha percibido que existe desconcentración y no descentralización; a pesar de la base constitucional de la descentralización, así como la coincidencia de falta de equidad en los diferentes grupos poblacionales en accesos a los sistemas de servicios en salud.

Finalmente se concluye que la percepción de actores sociales y políticos considera que el sistema de salud se encuentra ampliamente fragmentado y segmentado. Aunque la descentralización tiene apoyo constitucional, debe ir avanzando. El acceso a la salud presenta inequidad, pues no da respuestas iguales a problemas iguales. Las barreras culturales y educativas al acceso a la salud son numerosas, el denominador común es la falta de educación formal. La fragmentación y segmentación podrían solucionarse con un amplio debate nacional, una fuerte voluntad política, y, la aplicación de redes integradas de salud, según el modelo de sistema de salud que la comunidad paraguaya opte.

Carrero et al. (2018) realizan un estudio de revisión sobre la Anemia infantil: desarrollo cognitivo y rendimiento académico con el objetivo de determinar si la anemia tiene alguna incidencia en el desarrollo cognitivo y el rendimiento académico en niños. La investigación se enmarca dentro de una revisión bibliográfica, de tipo descriptivo, retrospectivo y comparativo, que emplea la técnica de análisis e interpretación de contenidos, tomando como fuente de información artículos indexados. Las conclusiones a las que llegaron fueron: (1) el Estado Nutricional es uno de los factores ambientales implicado en el neurodesarrollo de los niños y niñas, siendo la alimentación durante el primer año de vida un factor decisivo en su desarrollo; (2) un apropiado neurodesarrollo en la infancia depende principalmente de tres aspectos básicos: la genética, el estado nutricional y el ambiente de estimulación en el que se desenvuelve el niño (en conjunto inciden en los procesos de producción de sinapsis neuronal); (3) la deficiencia de hierro durante los primeros meses de la vida produce un déficit neuropsicológico a muy largo plazo afectando; (4) la anemia repercute en la atención prioritaria infantil, generando la necesidad de implementar medidas que brinden un diagnóstico oportuno y eficaz con la finalidad de mejorar sus efectos sobre el crecimiento y desarrollo de los niños; (5) la anemia ferropénica está íntimamente relacionada con el bajo rendimiento de niños en etapa escolar ya que el déficit de hierro ocasiona una disminución significativa en el desarrollo y desempeño cognitivo del cerebro; (6) la práctica supervisada en la administración del suplemento de hierro a escolares garantiza el consumo y asegura su efectividad.

Franco (2017) estudia la fragmentación del estado en Chile y la gestión de las políticas públicas. Dicha investigación es de carácter exploratorio y descriptivo la cual utilizo una metodología cualitativa (entrevista a directivos y asesores de ministerios situados en el Palacio de La Moneda y el Ministerio de Hacienda). El estudio muestra que las constantes reformas en el Estado Chileno han

impactado notablemente tanto en su estructura como en la forma en la que se gestionan las políticas públicas, conduciendo a una creciente fragmentación del Estado y una mayor dificultad en la coordinación y la coherencia de las políticas públicas. Prueba de ello es el enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP), que en su búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia gubernamental redujo los grandes ministerios a organizaciones públicas más especializadas, autónomas del poder político y focalizado en desarrollar servicios. Sin embargo, debilitó la capacidad de coordinación del centro del gobierno para alinear la gestión de diferentes organizaciones y desarrollar políticas públicas más coherentes que limiten la redundancia, los vacíos y las contradicciones entre intervenciones de diferentes sectores y niveles de gobierno.

Al momento del estudio, el país de Chile tiene 210 organizaciones públicas que dependen de la Administración Central del Estado y, en última instancia, de la Presidencia de la República. De estas, 22 son ministerios y 188 son organismos especializados con diferentes grados de autonomía administrativa y en la gestión de políticas públicas: 21 son organismos centralizados y 167 son organismos descentralizados. Siendo una enorme cantidad de organizaciones públicas cuyas interacciones, procesos de trabajo y políticas públicas deben ser coordinadas y articuladas consistentemente.

Finalmente concluye que la búsqueda de una mayor eficiencia operacional ha dado lugar a una gestión estatal segmentada a los problemas y políticas públicas que desafía la capacidad de conducción de las autoridades políticas sectoriales y del centro del gobierno. Esta división del trabajo produce una gestión poco proclive a focalizar de forma articulada las causas y las soluciones de los problemas públicos. No obstante, el problema mayor, en aquellas políticas que suponen una acción intersectorial es un debilitamiento

de los mecanismos de coordinación y en la coherencia entre distintas intervenciones.

Cebul et al. (2008) investigaron sobre la “Fragmentación organizacional y calidad de la atención en el sistema de cuidado de la salud de los Estados Unidos”. Su estudio refiere que los bienes y servicios proporcionados fácilmente a través de una serie de transacciones inconexas, el cuidado de la salud, la estrecha coordinación a lo largo del tiempo y dentro de los episodios de atención debieran mejorar los resultados de salud y su eficiencia. Sin embargo, la poca coordinación constituye un problema en el sistema de atención médica de los Estado Unidos, puesto que, la financiación y la prestación de atención se distribuyen entre una variedad de entidades distintas y a menudo en competencia, cada una con sus propios objetivos, obligaciones y capacidades. Estas estructuras organizacionales fragmentadas conducen a relaciones interrumpidas, flujos de información deficiente e incentivos desalineados que se combinan para degradar la calidad de la atención y aumentar los costos.

La fragmentación organizacional del sistema de atención médica en Estados Unidos se origina en importantes fuerzas del mercado (y fallas), doctrina jurídica, política gubernamental y la tecnología de la información. Su análisis sugiere que la fragmentación en el sistema de seguros se debe a las relaciones interrumpidas entre la aseguradora y el titular de la póliza que conducen a inversiones insuficientes en salud futura, tales como atención preventiva o programas de manejo de enfermedades para enfermedades crónicas.

Asimismo, el análisis de la fragmentación en los hospitales enfatizó que las barreras legales desalentaban la estrecha integración de los médicos en las iniciativas de mejora de la calidad en los hospitales. Por ello, es necesario que las innovaciones gerenciales a lo largo de las líneas del enfoque hospitalario para la atención de pacientes

hospitalizados también ayuden a integrar mejor a los médicos en las iniciativas de mejora de la atención hospitalaria. Respecto a la tecnología de la información del sistema de salud debe adoptar estándares comunes de comunicación electrónica y lingüística que mejore la coordinación entre proveedores para reducir las brechas en la atención. Además, determinaron que el análisis de los datos en registros electrónicos (historia clínica electrónica) ayudaría a refinar los protocolos de tratamiento basados en la evidencia y las herramientas complementarias de apoyo a la toma de decisiones clínicas.

Otro problema identificado fue que, en el sistema fragmentado, los pacientes deben coordinar su propia atención a través de varios proveedores del servicio de salud; empero, la coordinación se vería facilitada al desarrollar sistemas portátiles de salud del paciente. Asimismo, contar con un sistema de registros (menos detallados que los registros médicos electrónicos), ayudarían a los pacientes a gestionar mejor sus propios asuntos médicos, especialmente si se combinan con dispositivos electrónicos de apoyo a la decisión.

### **2.1.2. Antecedentes nacionales**

Gago et al. (2022) realizaron un estudio sobre el “Impacto de la fragmentación organizacional en la intervención pública para la lucha contra la anemia en el distrito de San Juan de Lurigancho en el periodo 2015-2019” realizado con el objetivo de analizar la incidencia de la fragmentación organizacional en la gestión pública con relación a la lucha contra la anemia, con un enfoque cualitativo dado que el proceso de indagación y análisis atiende a explorar y comprender las formas en que las personas perciben, experimentan y les dan significado a los fenómenos de su realidad.

Los resultados obtenidos fueron subcategorizados de la siguiente manera: (1) el Estado no cumplió con los objetivos relacionados con

los servicios públicos dirigidos a reducir la anemia en el distrito de San Juan de Lurigancho; (2) se evidencia la provisión de los servicios públicos relacionados con la disminución de la anemia “recién” con la elaboración del Plan Multisectorial de Lucha contra la Anemia 2018 – 2021, donde llega a ser una política de estado multisectorial; (3) se evidencia limitaciones en la oferta de servicios de salud, así como al trabajo desarticulado que realizaban los sectores involucrados en la lucha contra la anemia; (4) existen limitaciones en las oportunidades a los beneficiarios del programa de lucha contra la anemia considerando que la anemia involucra a determinantes sociales que deben ser abordados por otros sectores; (5) no hay un abordaje integral en el gobierno nacional y local, sólo se atiende necesidades de salud a través del MINSA y es insuficiente; (6) el financiamiento es importante, al invertir de manera oportuna en la etapa temprana de la infancia, genera no solo retribución en materia económica sino potencia el capital humano de la población y por ende mejora el desarrollo.

Finalmente, dicho estudio concluye que la fragmentación organizacional es un problema que se da en la gestión pública y que abarca a las instituciones que la conforman; además, identifica bajos niveles de eficacia y eficiencia en las entidades del Estado debido a la improvisación y la mala programación; concluye que no se procesa de manera ágil las acciones que deben realizar; y que los elementos reguladores y reductores de la fragmentación organizacional a nivel de procesos se encontraban en diseño, puesto que, aún no funcionan para mejorar su eficiencia, dejando ver una falta de cohesión y compromiso entre las diversas entidades del Estado, así como la falta de comunicación entre los diversos niveles de gobierno.

Guerra (2021) en su trabajo de investigación “Análisis de la articulación intergubernamental en la política Primero la Infancia en el ámbito del Gobierno Regional Ayacucho, 2016-2019” que tuvo como

objetivo analizar los factores que influyen en la articulación intergubernamental y de qué manera afecta en la Implementación de la política Primero la Infancia (PPI). Su diseño metodológico corresponde a un estudio de caso.

Los resultados se presentaron en tres categorías: el primero explora la problemática existente de la articulación intergubernamental para la implementación de la PPI, donde se identificó el desconocimiento de los cinco ejes de la estrategia “Incluir para Crecer”, que los recursos transferidos para PP a veces son mal utilizados y los recursos en gobiernos locales son escasos, asimismo, la pandemia actual surge como una de las barreras más importantes, ocasionando la caída en los indicadores de gestión y pone en evidencia la “recentralización exagerada” de las políticas contemporáneas. No se tiene claro quién lidera el proceso de articulación, la falta de conocimientos de los alcaldes sobre los componentes de la articulación de la PPI es una barrera importante frente a la articulación.

Respecto a identificar las causas y consecuencias que afectan la articulación intergubernamental para la implementación de la PPI, se precisa que, las normas están bien, pero se deben “traducir” en formatos más amigables. Asimismo, se identifica el mal uso de los recursos asignados por el gobierno nacional dentro de la política de PPI, pocas veces utilizados o mal usados (“incapacidad” del gobierno local); la inexistencia de personal idóneo y el monitoreo ineficiente de las actividades, la “falta de liderazgo” o “falta de compromiso del alcalde” y empoderamiento en temas de primera infancia.

En referencia a los resultados del tercer objetivo: explicar cómo la articulación intergubernamental favorece la implementación de la PPI, resalta la disminución de porcentajes de anemia y desnutrición; sin embargo, se reconoce diversos problemas relacionados con los

logros actuales de la articulación, ya que, la reducción no corresponde exactamente a las metas planeadas inicialmente. Se reconoce a la articulación en marcha como la suma de voluntades más que algo sistemático.

Las conclusiones finales se centran en que la articulación intergubernamental es un proceso que se realiza en medio de factores políticos, económicos y culturales. Una de las limitaciones de la PPI es su lógica básicamente sectorial a pesar de que los problemas que busca mitigar merecen más bien un trabajo intersectorial. De igual forma, es necesario que las autoridades tomadoras de decisiones brinden a la implementación de las políticas públicas la misma atención que recibe la planificación o diseño de esta. Que el logro de las metas previstas gracias a la articulación depende de cómo se trace la implementación; y que, la articulación intersectorial es para la implementación de la política pública una doble oportunidad: para obtener recursos (sinergia interinstitucional) y para monitorear los indicadores de cumplimiento de metas de los gobiernos regionales y locales.

Carbajal (2020) investigó sobre la relación existente entre la Articulación interinstitucional y productividad laboral en el Consejo Regional La Libertad, 2019. El estudio fue de tipo correlacional descriptivo y observacional. La muestra (por conveniencia) estuvo compuesta por 18 trabajadores del Consejo Regional La Libertad, quienes respondieron a 02 cuestionarios: Cuestionario de articulación interinstitucional y el Cuestionario de Efectividad de Organizaciones (EFO). Tras la aplicación de los instrumentos se encontró un nivel de asociación media ( $Rho = 0.660$ ,  $p = 0.003$ ,  $\alpha = 0.05$ ) entre la Articulación interinstitucional y la Productividad laboral en el Consejo Regional La Libertad.

Además, se encontró que existe relación entre la dimensión articulación vertical y la Productividad Laboral (Rho= 0.884,  $p= 0.003$ , alfa = 0.000); de igual forma, se encontró relación de intensidad alta entre la articulación horizontal y la productividad laboral (Rho= 0.836,  $p= 0.003$ , alfa = 0.000), entre la dimensión factores individuales y la variable articulación inter institucional (Rho= 0.559,  $p= 0.003$ , alfa = 0.000), entre la dimensión factores organizacionales y la variable Articulación Interinstitucional (Rho= 0.552,  $p= 0.018$ , alfa = 0.05), entre la dimensión fiabilidad y la variable Articulación Interinstitucional (Rho= 0.739,  $p= 0.003$ , alfa = 0.000).

Berríos (2019) realizó la investigación titulada “Estrategias de articulación interinstitucional para mejorar el cuidado integral de la primera infancia en el distrito de Mórrope Región Lambayeque – 2016”. En su estudio presenta la experiencia del trabajo articulado entre la comunidad (organizaciones sociales de base) y las instituciones públicas y privadas del distrito involucradas en el cuidado de la primera infancia. En el periodo 2016, se ejecutaba un PIP que incluía un componente orientado a buscar la sostenibilidad de las acciones mediante un trabajo de planificación y presupuesto articulado de los sectores de salud, educación y gobierno local.

Inicialmente, se elaboró una agenda de trabajo conjunto (planificación de actividades para el año 2016), la misma que no se llegó a concretar como se esperaba. Frente a ello, la investigación buscó rediseñar la estrategia de articulación interinstitucional y los mecanismos de identificación de los actores sociales (y sensibilización) con el objeto de lograr un involucramiento en las actividades orientadas a mejorar el cuidado integral de la primera infancia.

Luego de analizar el diseño de estrategia utilizada por el PIP y revisar los documentos de gestión elaborados, se concluyó que, para lograr el involucramiento de las instituciones públicas y privadas de distrito “involucradas” en el tema de cuidado integral de la primera infancia,

se debe (1) iniciar con la identificación y sensibilización de actores y la precisión de los roles y acciones a seguir según los compromisos asumidos; (2) difundir a la población una “versión amigable” de las actividades programadas en la agenda como producto de la articulación interinstitucional a fin de hacer un seguimiento al cumplimiento de las responsabilidades asumidas; (3) lograr la participación de los actores sociales garantiza el éxito de las acciones programadas en beneficio del cuidado de la primera infancia y la articulación interinstitucional y la mayor eficiencia del gasto público y cumplimiento de metas en beneficio de la primera infancia.

Buleje (2018) en su estudio “Implementación de políticas públicas para la atención integral al niño y niña de 0 a 3 años de edad en el distrito de San Jerónimo, provincia de Andahuaylas”, donde el diseño de la investigación corresponde a la metodología cualitativa exploratoria. El objeto de estudio consiste en la identificación y análisis de los factores que dificultan la implementación de políticas públicas, en las dimensiones: educativa, salud, seguridad alimentaria y nutrición, fortalecimiento familiar y gobernabilidad; para la atención integral al niño y niña de 0 a 3 años de edad, en su ambiente familiar, servicios de atención y en la intervención conjunta y articulada entre el Estado y la sociedad civil en el distrito de San Jerónimo, provincia de Andahuaylas.

Durante el estudio fueron identificados 04 hallazgos: escasos recursos asignados para el funcionamiento de los servicios de atención a niños de 0 a 3 años de edad (de 10 servicios observados, solo 04 cuentan con mobiliario y material para los cuidados del niño). El segundo hallazgo encontrado fue el bajo nivel de conocimiento sobre el desarrollo infantil temprano por parte de los padres de familia con niños de 0 a 3 años de edad, visto como un elemento que influye sobre la promoción de la atención integral del niño de 0 a 3 años de edad. Respecto al tercer hallazgo: los servicios brindados a los niños

de 0 – 3 años en el distrito de San Jerónimo funcionan en condiciones poco adecuadas, cuyo *enfoque de territorialidad* establece que el ámbito donde viven, define la calidad del servicio que reciben.

Asimismo, el cuarto hallazgo: eficiente gestión de articulación interinstitucional e intersectorial promovida por el gobierno local, evidencia que el mayor aporte y *trabajo organizado a nivel interinstitucional e intersectorial en favor de la primera infancia* surge de la iniciativa interinstitucional e intersectorial de trabajar de manera conjunta y articulada entre el sector público y privado. Dicho trabajo intersectorial impulsado por el gobierno local no sólo implicó coordinación, sino también presupuesto. Pese a ello, se ha podido encontrar algunas dificultades, tales como: escaso presupuesto, deficiente infraestructura, escasa disponibilidad de tiempo de los funcionarios, miembros del comité; desarticulación de políticas públicas, duplicidad de estrategias, yuxtaposición de servicios, escases de recursos de algunos programas, entre otros.

Finalmente se concluye que las políticas públicas deben de ser contextualizadas. Para mejorar la situación de la infancia, además, es necesario un trabajo intersectorial, y mejorar las prácticas de crianza de los padres y familia. Todo ello indica indudablemente, voluntad política y mayor protagonismo social, además de mayor compromiso de los operadores de las políticas públicas analizadas. Asimismo, es necesario dar continuidad a las acciones articuladas por una gestión y otra mediante acuerdos de gobernabilidad.

Reyes (2018) investigo sobre la “Influencia del servicio de cuidado diurno del programa nacional Cuna Mas para mejorar el desarrollo infantil en los niños y niñas usuarios del centro poblado El Milagro del distrito de Huanchaco, año 2017” con el objetivo de demostrar como los componentes del Servicio de cuidado diurno del PNCM influyen para mejorar el desarrollo infantil en los niños y niñas del centro

poblado antes mencionado. El diseño de la investigación fue de tipo correlacional simple (aplicación de cuestionarios).

Los resultados encontrados muestran que el componente aprendizaje infantil y cuidado de la salud infantil (control CRED oportuno) si está influyendo para mejorar el desarrollo infantil de los niños y niñas usuarias del PNCM. Respecto al componente Trabajo con familias su importancia radica en que permite visitar a los niños y niñas con riesgo por desnutrición, anemia o maltrato infantil. Asimismo, el nivel de satisfacción de las familias usuarias alcanzo el 85% (satisfecho), 10% (regular) y un 5% se mostró insatisfecho con el servicio. El estudio concluyo que el servicio de cuidado diurno del PNCM si influye en el desarrollo infantil a través de la atención a los niños y niñas usuarias desde cada uno de los 04 componentes: atención alimentaria y nutricional, cuidado de la salud infantil, aprendizaje infantil y trabajo con familias.

Rojas (2017) en su tesis sobre “Corresponsabilidad y articulación en el fortalecimiento del centro de promoción y vigilancia comunal, meta de los incentivos municipales, Ambato Tamborapa – Perú”, tuvo como objetivo analizar la corresponsabilidad y articulación de los actores involucrados en el fortalecimiento del CPVC del cuidado integral de la madre y el niño, en el marco de la ejecución del Plan de Incentivos Municipales en el Centro Poblado antes mencionado. El estudio fue de tipo descriptivo con diseño retrospectivo (muestra 16 funcionarios de la municipalidad, red de salud y agentes comunales).

Respecto al nivel de cumplimiento, se encontró que el gobierno local alcanzó un nivel de cumplimiento de corresponsabilidad del 80%, el Ministerio de Salud 80%, y la comunidad a través de los agentes comunitarios lograron un nivel de cumplimiento de 57,1%. Sin embargo, pese a que la municipalidad emitió la resolución para formalizar al equipo de trabajo y garantizó la programación de los

recursos en el PIA 2016; no promovió la articulación y participación activa de todos los actores sociales presentes en el distrito. Sobre los aspectos que favorecen o limitan la articulación entre los actores vinculados al fortalecimiento del CPVC, se encontró que los factores que favorecen son de carácter técnicos (86,4 %), factores organizacionales (83,0 %) y factores sociales (75,0 %). Los factores que limitan la articulación son de índole político (60,4 %) y técnico/ organizativo (personal insuficiente y cada institución trabaja de forma independiente - 54,0 %).

En el estudio se concluye que el nivel de cumplimiento de las corresponsabilidades de los actores que participan en el fortalecimiento del CPVC es aceptable; sin embargo, es mayor el nivel de cumplimiento por el personal de salud que por la municipalidad y comunidad. Los aspectos facilitadores de la articulación entre actores involucrados en el fortalecimiento del CPVC, son de índole técnica, social y organizacional, expresada en el trabajo conjunto entre el sector salud y los agentes comunales, la supervisión periódica por parte de los trabajadores de salud, la capacitación, identificación y sentido de pertenencia de algunos agentes comunitarios. Los aspectos que limitan, son de carácter político, técnico organizacional y comunicacional. Los actores perciben el CPVC y el plan de incentivos municipales como positivos, porque valoran el trabajo intersectorial, la educación en salud dirigido a la población y la formación de los agentes comunitarios.

Fernández (2017) en su estudio “Análisis de la gestión articulada orientada a reducir la desnutrición crónica y la anemia infantil, distrito de sancos – Ayacucho (enero 2015 – abril 2016), establece como objetivo la importancia de contribuir con la reflexión teórica sobre la gestión articulada en el campo de la gestión pública e identificar atributos de la gestión articulada en el ámbito local, orientada a la

prevención y disminución de la desnutrición crónica y anemia en niños menores de cinco años de edad.

Dicho trabajo de investigación tiene un enfoque cualitativo, sustentado en una lógica y proceso inductivo acorde al planteamiento de Hernández, et al. (2014).

La sistematización de la experiencia, dio cuenta de tres principales hitos que marcaron el proceso de implementación de la gestión y articulación local: i) Desarrollo de pasantías e intercambio de experiencias en las regiones Ayacucho, Cajamarca y Cusco, ii) “trabajo multisectorial”; y iii) la institucionalización de la experiencia, enfocada como perspectiva a futuro de los actores locales y regionales. (Fernández, 2017)

El investigador concluye que la gestión articulada es parte de un proceso de coordinación, que se desarrolla en un espacio de concertación e involucra la participación de actores que previamente identificaron el cumplimiento de un objetivo común (coherencia, colaboración y cooperación, con una relación de sinergia entre sí). De igual manera, es importante que la gestión pública peruana cuente con un modelo conceptual sobre la gestión articulada, toda vez que, a la fecha, existen normas, directivas y lineamientos vigentes que dan cuenta sobre la necesidad y la importancia de realizar una gestión pública coordinada y articulada, entre las que podemos citar a la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Asimismo, los lineamientos de gestión articulada del MIDIS no constituyen en sí herramientas para el fortalecimiento de la gestión articulada local. (Fernández, 2017)

Finalmente, se han identificado características relevantes en la gestión articulada del distrito de Sancos, tales como: las pasantías o intercambios de experiencias; la constitución, reactivación y

fortalecimiento de las instancias de articulación; la presencia del actor conector que dinamice el proceso de articulación; el liderazgo de tipo político-normativo y el técnico-operativo, ambos con una relación complementaria; asimismo, la importancia de la gestión de la información vista como instrumento de sensibilización y toma de decisiones, que incluya el retorno efectivo de la información a la comunidad y a las familias; de otro lado, la implementación de mecanismos de monitoreo social y rendición de cuentas sobre el seguimiento en el cumplimiento de los acuerdos; así como, la necesidad de incluir actores estratégicos como los programas sociales o el sector Agricultura.

González (2016) investiga sobre las “Políticas públicas de Desarrollo Infantil Temprano en el Perú: El caso de las intervenciones efectivas con familia” con el objetivo de explicar la importancia de las políticas públicas orientadas al Desarrollo Infantil Temprano (DIT) en el Perú. El estudio fue carácter cualitativo y para el trabajo de campo se realizaron 26 entrevistas semiestructuradas a informantes claves y se revisaron fuentes secundarias como normas legales, documentos técnicos, programas presupuestales, informes, investigaciones, estadísticas, publicaciones periodísticas, presentaciones y folletos.

Este estudio concluye que la política pública de DIT en el Perú, denominada “Primero la Infancia” cuenta con un diseño técnicamente sólido porque ha sido construido en base a evidencia científica, de manera consensuada entre sectores del Estado. Su diseño partió de un marco lógico elaborado a partir del análisis de la problemática de la infancia en el país, además ha logrado definir resultados que se deben alcanzar en los niños y niñas desde el nacimiento hasta los 5 años, inédito en Latinoamérica, y ha determinado cuales son las intervenciones efectivas en las que el país debe apostar para abordar un buen DIT. El Estado a través de programas presupuestales asegura la salud de las gestantes y de todos los niños y niñas del país

y la educación a partir de los 3 años a pesar de que existen problemas de calidad en estos servicios; sin embargo, se requiere un programa presupuestal articulado entre los diferentes sectores y niveles de gobierno que tengan una mirada integral del niño y niña y la presencia de un órgano supranacional que permita esta articulación.

## **2.2. Bases teóricas**

### **2.2.1. Articulación interinstitucional**

Al hablar de articulación en la gestión pública, algunos autores consideran que está asociada con la cohesión social, entendida como:

El grado de adhesión que alcanza una nación como producto de la desfragmentación organizacional, pública y privada; de la gestión económica, social, educativa y política; y de la integración de cada grupo subnacional en torno a una identidad común, cuyo elemento de articulación estratégica es la comunicación. (Antezana, 2016, p. 89)

A este respecto, Antezana, considera:

La articulación como una labor y condición necesaria para que la cohesión social comience a materializarse, y a las organizaciones públicas y privadas como actores principales en ese desarrollo. En otras palabras, la articulación no es un proceso distinto ni distante de la cohesión, está inmerso en él; pues para acercarnos a la cohesión social, debe existir articulación y las organizaciones son las llamadas a ejercer como bisagras efectivas y eficientes en la sociedad. (2016, p. 90)

Según la bibliografía revisada, en el Perú, en gestión pública existe dos formas de articulación interinstitucional: una vertical y otra horizontal. Para el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), “la articulación interinstitucional vertical es el conjunto de mecanismos efectivos de coordinación y cooperación cuyo alineamiento de acciones se da entre entidades de distintos niveles de gobierno, nacional, regional y local”. (PCM, 2014)

Además, en la Directiva N° 001-2014-EF/50.01 del Ministerio de Economía y Finanzas se define a la articulación territorial vertical como “la integración de dos o más entidades de distinto nivel de gobierno en las fases del proceso presupuestario asociados a un Programa Presupuestal (PP). Es decir, la articulación es de carácter vertical entre entidades de distinto nivel de gobierno”. (MEF, 2014)

Respecto a la Articulación horizontal, el CEPLAN lo describe como un “conjunto de mecanismos efectivos de coordinación y cooperación cuyo alineamiento de acciones se da entre entidades de un mismo nivel de gobierno: en el nivel nacional, entre sectores; y, a nivel sub-nacional, entre gobiernos regionales o entre gobiernos locales”. (PCM, 2014)

Asimismo, en la Directiva N° 001-2014-EF/50.01 del Ministerio de Economía y Finanzas se hace referencia a la multisectorialidad como “la integración de más de una entidad de dos o más sectores del Gobierno Nacional para la provisión de los productos identificados en el diseño del Programas Presupuestales”. (MEF, 2014)

### **2.2.2. Desarrollo infantil Temprano**

El desarrollo infantil es un “proceso dinámico en el cual interactúan diversos factores tanto del niño como del hogar al que pertenece y de la sociedad en la cual está circunscripto. (Failache y Katzkowicz, 2019, p. 56)

Asimismo, en los Lineamientos “Primero la Infancia”, en el marco de la Política de desarrollo e inclusión social, aprobado con Decreto Supremo N° 010-2016-MIDIS refiere que el desarrollo infantil temprano es:

Un proceso progresivo, multidimensional, integral y oportuno que se traduce en la construcción de capacidades cada vez más complejas, que permiten a la niña y el niño ser competentes a partir de sus

potencialidades para lograr una mayor autonomía en interacción con su entorno en pleno ejercicio de sus derechos. El DIT es un proceso que abarca desde la etapa de gestación hasta los 5 años de vida de la niña o del niño (2022, p. 9)

**Figura 5.** Definición gráfica del Desarrollo Infantil Temprano.



Fuente: Caja de herramientas para Gobiernos Locales, MIDIS 2021.

En este sentido, el desarrollo infantil puede entenderse como un proceso dinámico en el cual interactúan diversos factores: el niño, el hogar y la sociedad a la que pertenece. A este respecto, el estado entiende que los sistemas de protección social dirigidos a la primera infancia son de suma importancia. (Failache y Katzkowicz, 2019, p. 21)

El estudio del desarrollo infantil temprano ha ido cobrando mayor relevancia en los últimos años, a nivel académico y en la implementación de políticas públicas en el ámbito nacional e internacional. Asimismo, los estudios relacionados con la primera infancia demuestran lo trascendental de observar minuciosamente todos los acontecimientos suscitados en esta etapa de vida, con una mirada analítica para asegurar el cumplimiento de los derechos de los niños y niñas, puesto que, tiene efectos a largo plazo, sobre la etapa de la adultez. (Failache y Katzkowicz, 2019, p. 56)

Para Estupiñán, et al. durante la primera infancia existen cambios físicos importantes durante la niñez; sin embargo:

El cerebro es maleable y cambia en respuesta a cada experiencia o nuevo pensamiento y a cada cosa nueva que se aprende. Esto se denomina neuroplasticidad; toda experiencia queda grabada en forma de conexiones neuronales, esto lo convierte en un órgano muy vulnerable a los factores ambientales que van cambiando su estructura y su función. (2022, p. 170)

Según los autores, actualmente, no existe institución política, académica o científica que ponga en duda el derecho fundamental de la niñez para recibir cuidados cariñosos, sensibles y bien organizados; ya que, son los cuidados que activan los sentimientos de vinculación e identificación con los adultos que los cuidan y les proporcionan seguridad y/o confianza para explorar, jugar, aprender y abrirse al mundo. (Arnaiz et al., 2022)

Por lo descrito anteriormente, es imperativo fortalecer los entornos de crianza para que los niños y niñas sean cariñosos, sensibles y bien organizados, lo que demanda, en principio, un esfuerzo económico importante (inversión), seguido del compromiso sostenido de los decisores políticos para implementar políticas públicas dirigidas a la primera infancia. Sin embargo; es preciso considerar que, fortalecer los entornos de crianza es una tarea compleja, pero importante. (Arnaiz et al., 2022)

### **2.2.3. Efectividad de la gestión pública**

En las últimas décadas, los modelos de gestión pública han ido evolucionando hasta llegar al modelo de enfoque por resultados. Para Bonnefoy y Armijo:

El nuevo modelo no se centra exclusivamente en los insumos del proceso ni en el control externo, sino que se enfoca en los impactos de la acción pública, donde lo relevante se centra en los resultados y en las dimensiones de eficiencia, calidad y economía de los procesos

que los generan. En este contexto se enfatiza el desarrollo y aplicación de un conjunto de instrumentos que permitan orientar a la gestión pública hacia dichos resultados. (2005, p. 97)

Asimismo, en el nuevo enfoque de la gestión pública el plan y la programación del presupuesto deben estar vinculados. Por ello, para evaluar los resultados debe existir un vínculo fortalecido entre los organismos encargados de la planificación y de la coordinación gubernamental, con aquellas instituciones responsables del presupuesto. (Bonney y Armijo, 2005, p. 98)

Por su parte, Valencia (2022) refiere que toda entidad del estado utiliza sus recursos (económicos, tecnológicos y materiales) con la finalidad de alcanzar sus propios objetivos institucionales resulta imperativo que dichas entidades puedan elaborar, actualizar y retroalimentar sus planes estratégicos. Por lo que, la gestión pública debe utilizar todos los medios técnicos adecuados para alcanzar la finalidad pública o el fin colectivo, articulando mecanismos para la asignación y distribución de los recursos económicos, del mismo modo el estímulo y la coordinación con los agentes públicos para el logro de los objetivos colectivos.

Asimismo, refiere que “la eficiencia en la gestión pública se encuentra enfocado a establecer los esfuerzos necesarios con la finalidad de mejorar la calidad y calidez que brinda el servicio público a la población, priorizando las demandas de los ciudadanos”. (Valencia, 2022, p.103)

A su vez, para Valencia, la efectividad en la gestión pública “tiene como principal propósito enfatizar la aplicación de determinados conceptos como la economía, eficiencia y eficacia en una organización del estado, para buscar la mejora de los servicios que

se ofrecen a los ciudadanos y la satisfacción de sus necesidades”. (2022, p. 103)

Otros autores consideran que la efectividad de la gestión pública vista desde la inclusión de elementos valorativos:

Aportan una cualidad superior en la percepción ciudadana, ofreciendo una visión global del desempeño de los gobiernos locales en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, la acción gubernamental de manera intersectorial y multidisciplinaria en la toma de decisiones, reflejada en la mejora de los resultados, la transparencia y la socialización de los resultados, resulta pertinente y factible para conocer la efectividad alcanzada por el gobierno local en su gestión durante un periodo de tiempo. (Alarcón et al., 2019, p. 184)

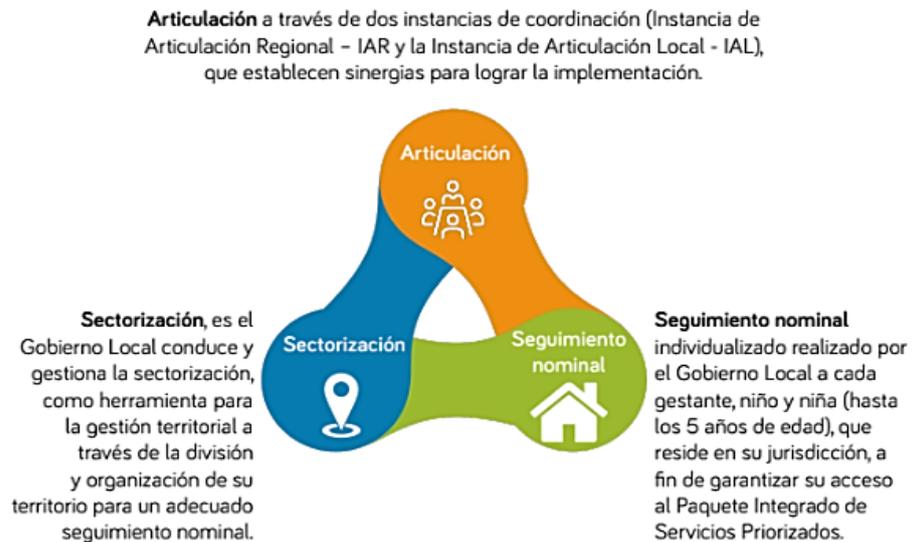
La planificación estratégica, constituye una herramienta fundamental en la nueva gestión pública en especial para el cumplimiento de los objetivos y acciones estratégicas a largo y mediano plazo, porque direcciona a la medición de resultados mediante indicadores, previamente definidos. En la actualidad, los nuevos retos exigen que las organizaciones simplifiquen sus servicios, incluyan tecnologías, y mejoren la calidad de estos, lo que implica una reingeniería en los procesos, gerentes y funcionarios, que debieran estar predispuestos al constante cambio y a la mejora continua. (Valencia, 2022, p. 113)

Otros factores importantes que contribuyen a la efectividad de la gestión pública son: la participación ciudadana en el proceso de gobierno; la rendición de cuentas del gasto público en un periodo de tiempo; considerar los intereses de los ciudadanos e identificando los intereses comunes; articular las prioridades de los actores con las prioridades del gobierno local; fortalecer una cultura de calidad al brindar servicios; institucionalizar mecanismos de monitoreo y evaluación de los resultados e impactos de la gestión. (Hernández, et. al, 2019, p. 222)

#### 2.2.4. Estrategia de Gestión territorial Primero la infancia (EGTPI)

El Perú no es ajeno al desarrollo de estrategias y acciones orientadas a mejorar la calidad de vida de la primera infancia, a este respecto los Lineamientos “Primero la infancia” (Decreto Supremo N° 010-2016-MIDIS), señalan la ruta que debe seguir el país para el Desarrollo Infantil Temprano, considerando un trabajo intersectorial e intergubernamental. (MIDIS, 2021)

**Figura 6.** ¿Cómo se implementa la Gestión Territorial para la Primera Infancia?



Fuente: Caja de herramientas para Gobiernos Locales, MIDIS 2021.

En ese marco, el Decreto Supremo N°003-2019-MIDIS aprueba la Estrategia de Gestión Territorial Primero la Infancia, como una herramienta que busca contribuir a que las niñas y niños desde la gestación hasta los 5 años de edad, accedan a un conjunto de servicios priorizados denominado “Paquete Integrado de Servicios Priorizados” para asegurar su óptimo desarrollo, mediante el trabajo articulado a nivel intersectorial e intergubernamental de las entidades de los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. La implementación de esta estrategia considera tres componentes: (1)

articulación, (2) sectorización y (3) seguimiento nominal. (MIDIS, 2021)

**Figura 7.** Resultados del Desarrollo Infantil Temprano (DIT).



Fuente: Caja de herramientas para Gobiernos Locales, MIDIS 2021.

**Figura 8.** Relación entre los 7 resultados del DIT y el paquete integrado de servicios priorizados



Fuente: Caja de herramientas para Gobiernos Locales, MIDIS 2021.

La Directiva N° 004-2021-MIDIS “Directiva para la implementación de la Estrategia Gestión Territorial "Primero la Infancia" a nivel regional y local”; establece que los Gobiernos Locales (distritales y provinciales) en el marco de la EGTP son responsables de lo siguiente:

- Organizar y liderar la conformación y el funcionamiento de la Instancia de Articulación Local (IAL) o el espacio afín al DIT.
- Conducir y gestionar la sectorización territorial, el seguimiento nominal, organizar la gestión de alertas, a través de puntos

focales representantes de los servicios en el distrito (salud, educación, identidad, etc.), realizar el análisis de la cobertura, la identificación de nudos críticos y plantear alternativas de solución para el cierre de brechas con relación al Paquete Integrado de Servicios Priorizados.

- c. Gestionar las dificultades e impedimentos en el acceso al Paquete Integrado de Servicios Priorizados y/o canalizarlas a nivel regional, cuando corresponda.
- d. Coordinar de manera permanente con las entidades que forman parte de la IAL o espacio afín.
- e. Informar sobre las necesidades identificadas en el territorio para la atención del Paquete Integrado de Servicios Priorizados a los diferentes espacios de coordinación intergubernamental e intersectorial.

Asimismo, la Directiva N° 004-2021-MIDIS determina responsabilidades para la implementación de la Estrategia de Gestión Territorial Primero la Infancia a nivel regional y local a tres programas sociales:

- **Programa Nacional Cuna Más (PNCM)**, adscrito al MIDIS, en el marco de la EGTPÍ es responsable de promover y participar en los espacios de articulación regionales y locales relacionados a la EGTPÍ, además de realizar el seguimiento nominal y gestionar la atención de las alertas de sus usuarios bajo la organización establecida desde los espacios de articulación local con los proveedores de los servicios para favorecer el acceso oportuno al paquete integrado de servicios priorizados. (Directiva N° 004-2021-MIDIS, 2021)
- **Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres-Juntos (PN Juntos)**, en el marco de la implementación de la EGTPÍ es responsable de brindar asistencia técnica para la promoción de la articulación en espacios regionales y locales, brindar asistencia técnica a los Gobiernos Locales para la

- implementación de la EGTPI, realizar el seguimiento nominal y gestionar la atención de las alertas de sus usuarios bajo la organización establecida desde los espacios de articulación local. (Directiva N° 004-2021-MIDIS, 2021)
- **Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social (PAIS)**, según su presencia en el territorio, es responsable de participar en los espacios de articulación de nivel regional y local relacionados a la EGTPI, de brindar asistencia técnica para la promoción de la articulación en espacios regionales y locales, de brindar asesoría y acompañamiento a los Gobiernos Locales para la implementación de la EGTPI. (Directiva N° 004-2021-MIDIS, 2021)

Respecto a la participación de los ministerios, la implementación de la EGTPI otorga responsabilidad a los representantes del Ministerio de Salud (MINSA) para definir las estrategias a considerar para la entrega del Paquete Integrado de Servicios Priorizados, a través, de los Programas Presupuestales (PP): Programa Articulado Nutricional y PP Salud Materno Neonatal; representantes del Ministerio de Educación (MINEDU), para definir las estrategias para la entrega del paquete integrado a niñas y niños de 3 a 5 años: *acceso a la educación inicial a los 3 años*; a los representantes del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) para definir las estrategias para la entrega del paquete de entorno: niñas y niños menores de 60 meses de edad acceden a agua clorada para consumo humano; y, a los representantes de Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) para encargarse de garantizar que los servicios y productos priorizados del PP orientado a Resultados para el Desarrollo Infantil Temprano a fin de prevenir la violencia contra la mujer, las niñas y niños. (Directiva N° 004-2021-MIDIS, 2021)

De igual manera, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) en el marco de la EGTPI, precisa que:

Es responsable de entregar el documento nacional de identificación (DNI), mediante diferentes estrategias y modalidades de entrega como las Oficinas registrales principales, auxiliares y grupos itinerantes; establecer acuerdos o convenios con las entidades del nivel nacional, regional y local, a fin de garantizar la implementación de las diferentes modalidades de entrega del DNI; y, brindar y/o facilitar información de acceso público y a través de mecanismos de interoperabilidad asociada a la cobertura de dichos servicios a nivel regional y local. (Directiva N° 004-2021-MIDIS, 2021)

A este respecto los Indicadores de resultados priorizados en desarrollo infantil son los siguientes:

**Figura 9.** Indicadores de resultados priorizados en desarrollo infantil.

Variable	Indicador a medir	Edades	Operacionalización
<b>ESTADO DE SALUD DEL RECIÉN NACIDO</b>	Bajo peso al nacer	-	Porcentaje de niñas o niños que tengan un peso inferior a los 2500 gramos.
	Prematuridad	-	Porcentaje de niñas y niños nacidos antes de la semana 37 del embarazo.
<b>APEGO SEGURO</b>	Vínculo de confianza y seguridad entre la niña y niño y su madre u otro adulto significativo	Niñas y niños menores a 12 meses	Porcentaje de niñas y niños con apego seguro con su madre u otro adulto significativo.
<b>ESTADO NUTRICIONAL DE LA NIÑA Y NIÑO</b>	Desnutrición crónica	Niñas y niños menores de 36 meses y 59 meses	Porcentaje de niñas y niños que se encuentran en -2 DE o menos del puntaje Z de talla para la edad [estándar OMS].
	Anemia	Niñas y niños de 6 a 35 meses y de 6 a 59 meses	Prevalencia de anemia en niñas y niños (hHemoglobina menor a 11g/dL).
	Deficiencia de hierro	Niñas y niños de 6 a 35 meses y de 6 a 59 meses	Prevalencia de deficiencia de hierro en niñas y niños (Ferritina).

Fuente: Lineamientos “Primero la infancia” (Decreto Supremo N° 010-2016-MIDIS).

### 2.2.5. Fragmentación organizacional o institucional

La organización es entendida como una trama de procesos a manera de red que al moverse produce relaciones entre diferentes puntos, de esta manera las organizaciones llegan a ser el mismo producto. De

esa manera todas las partes y fragmentos que la conforman existen como autonomías relativas. Por lo tanto, una organización nace como un todo constituida dentro de un sistema, que se encuentra subdividido”. (Perlo et al., 2010, p. 255)

Por ello, cuando se habla de fragmentación, Perlo et al., aluden una: Concepción atomizada y desvinculada de la organización que impide percibir la naturaleza sistémica y holográfica de la misma. En este sentido la organización es entendida como suma de partes (fragmentos) aislados, referida en la tradicional definición de organización entendida como “conjunto de personas reunidas para la consecución de un fin común”. No se trata pues de una reunión de partes sino de un TODO conformado por sub totalidades holográficas que producen un comportamiento entramado y colectivo. (2010, p. 248)

La fragmentación es también entendida como la ausencia de la unidad o un marco común entre diferentes instituciones dentro de una organización. Para Adissi, cuando hay fragmentación, existen lagunas normativas:

Frente a las “lagunas normativas”, cada institución se ve obligado a suturar dichas lagunas. La fragmentación estatal se presenta como las múltiples transacciones entre la indefinición del área y los requerimientos de las prácticas. Empero, como la única forma de habitar una institución es comprender su funcionamiento, aquello que pareciera no obedecer a reglas, podemos plantear, en realidad no obedece a reglas formales, pero sí lo hace a un sistema de reglas informales. Entonces, existe una regulación de las prácticas, puesto que hay algún tipo de unidad: paradójicamente, aquella que contribuye a reproducir la irregularidad. Es esta unidad la que permite a las instituciones, aprender códigos comunes de acción y comunicación, y compartirlos. (2010, p. 2)

Así también, Antezana, desde un enfoque sistémico, considera que como parte de un proceso de cohesión y articulación:

Todas las organizaciones (públicas y privadas) de una nación, tienen relaciones entre ellas, de diversos tipos, en diversos momentos, y ellas a su vez con todos los integrantes de la sociedad. Sin embargo, por su naturaleza, por su tamaño, por su ubicación geográfica, y por otros factores, pueden estar fragmentadas dentro del mapa nacional, lo cual impide que se articulen adecuadamente y contribuyan desde el lugar que ocupan a la cohesión social. (2016, p. 90)

En referencia a lo descrito anteriormente, se afirma que la fragmentación institucional puede afectar profundamente los indicadores de gobernabilidad metropolitana. (De Alba, 2006, p. 109) “Así como, la falta de integración entre los subsectores de salud, la falta de coordinación entre las jurisdicciones y la falta de articulación asistencial entre los niveles de complejidad refleja la fragmentación institucional que aqueja al sistema”. (Ariovich y Crojethovic, 2015, p. 2)

Sin embargo, para Goodman (2019), existen aún diferentes opiniones en cuanto a los costos y beneficios de la fragmentación. Unos sugieren que una mayor fragmentación trae muchos beneficios para las áreas locales con pocos costos y los reformadores institucionales (siglo XX) sugieren que los sistemas de gobierno local fragmentados ofrecen pocos beneficios. Sin embargo, hay evidencia que sugiere que la fragmentación horizontal ofrece algunos beneficios, mientras que la fragmentación vertical parece costosa en términos de gastos y empleo, pero puede promover crecimiento económico.

Otros autores sugieren que la "fragmentación" es cuestionada, porque puede sugerir cierta preferencia por el orden o la centralidad; cuando no se le atribuye una cualidad negativa. Además, la fragmentación está relacionada con el número de instituciones y la

cohesión jurídica que existe entre ellas. Sin embargo, la mayoría de los autores coinciden en que, actualmente, la fragmentación institucional es una característica estructural propia de las relaciones internacionales. (Zelli, 2015)

Pero al referirnos a la fragmentación en la planificación y la gestión territorial del Estado, se sabe que esta impide a los gobiernos municipales y metropolitanos desarrollar planes y proyectos de manera coordinada y a escala (...) enfrentando múltiples desafíos como la reducida capacidad de las organizaciones comunitarias para llevar a cabo funciones de gestión pública; la falta de mecanismos de garantía de transparencia; y la ausencia de representatividad democrática. El resultado terminaría afectando la calidad del gasto e inversión pública, cuyo principal resultado es la pérdida en el alcance y la cobertura de los servicios públicos domiciliarios y la eficacia de la participación ciudadana. En Latinoamérica, las diversas reformas del Estado han generado un traslape de arreglos institucionales, aumentando la fragmentación institucional y la debilidad de los distintos niveles de gobierno subnacional para dirigir los procesos urbanos. Además, la poca capacidad de generar recursos que reproduce la fragmentación institucional y establece un régimen de desigualdad urbana. (Costa et ál., 2022)

Para Nahón (2002), en Argentina, se habla acerca de la fragmentación regresiva de la política social. Las razones más difundidas tienden a atribuir el origen de este proceso a errores de implementación de la política social que habría pretendido aumentar la equidad del sistema pero erró en la forma de hacerlo, a fallas de concepción de la política social que debería haber buscado compensar las desigualdades sociales generadas por las transformaciones económicas pero no lo hizo por su carácter neoliberal, a fallas de diseño de la misma que le habrían impedido alcanzar sus objetivos por el carácter cíclico de su financiamiento, la

ineficiencia en la administración de sus recursos y la proliferación del clientelismo y la corrupción, entre otros; o bien, a la ausencia de intervención del Estado en la política social el cual habría dejado a la misma librada a su suerte en el mercado.

Crojethovic y Ariovich, plantean que también existe fragmentación institucional en los sistemas de salud, lo que conduce a intervenciones segmentadas y parciales. (2015, p. 44)

Ello, sumado a la complejidad de factores que afectan la calidad de vida de la población, define desiguales condiciones de acceso a la atención en salud. Por lo tanto, la potencialidad de las redes de servicios de salud aparece como aquello capaz de aglutinar al sistema y mejorar el alcance de las acciones en salud.

La idea de fragmentación institucional se asocia a la posibilidad de gestionar viabilidad política para las reformas, que incluye el interés privado en la apertura de ciertas actividades e incluso diferencias en la percepción de los ciudadanos sobre la conveniencia o no de privatizar y eliminar los monopolios públicos. Es probable, sin embargo, que los proyectos de reforma fraccionados tengan mejor ambiente político, porque como la fragmentación está peyorativamente asociada a la privatización. (Franco y Lanzaro, 2006)

Entre otros factores, el grado de fragmentación depende de la delimitación y el encuadre mismo del dominio o problema. A la luz de sus amplias características definitorias, la fragmentación está relacionada con varios otros conceptos que buscan mejorar nuestra comprensión sobre la creciente complejidad institucional en las relaciones internacionales. Empero, la fragmentación se relaciona con la complejidad de todo un dominio de políticas. (Zelli, 2015)

Un fenómeno institucional central y un desafío en las relaciones internacionales de hoy es un grado creciente de fragmentación.

Los “problemas de fragmentación derivados de la segmentación de los sistemas de gobernanza a lo largo de líneas sectoriales” se han vuelto inevitables. A pesar de esta naturaleza establecida y potencial interdisciplinario, el término "fragmentación" puede sugerir a algunos una preferencia por la centralidad. Asimismo, algunos académicos se conforman con una definición estática: “fragmentación institucional” en un momento determinado, mientras que otros prefieren un enfoque dinámico, haciendo más difícil distinguir entre la fragmentación como tal y asociada a esfuerzos de gestión. (Zelli y Asselt, 2013)

Finalmente, debido a las desigualdades económicas y sociales, y la fragmentación de servicios disponibles, se desprende un mapa extremadamente complejo y heterogéneo. “Esto abarca en particular la responsabilidad y las estrategias del Estado en la implementación de herramientas integrales y transversales que apunten a una reducción de esas fragmentaciones y desigualdades, y obren en favor del desarrollo”. (Borgeaud, 2020)

#### **2.2.6. Gestión Pública**

Para Muñoz la palabra gestión hace referencia a “las acciones precisas, oportunas y prácticas en pro de conseguir en el menor tiempo posible, y con la calidad del caso, los propósitos trazados tanto en la esfera pública como en la privada”. (2020, p. 96)

En ese sentido, la gestión pública, tiene que ver con la operativización y puesta en marcha de las decisiones públicas, lo que contribuye a cumplir con los propósitos trazados en la acción pública dentro de un territorio. (Muñoz, 2020)

Además, Waissbluth (2021) define la gestión pública como la implementación de políticas públicas, para lo que se asigna un presupuesto y se designan recursos humanos, mediante organizaciones y programas, para agregar un valor a la sociedad, dentro de los marcos jurídicos y normativos de un país.

Barragán, escribió sobre la posmodernidad, gestión pública y tecnologías de la información y comunicación en la Administración pública de Ecuador, donde describe que:

Los nuevos modelos de gestión pública buscan la eficiencia, eficacia, transparencia y la participación ciudadana, tomando en cuenta las mejores prácticas de la gestión privada y adecuándolas a su entorno. La finalidad es brindar servicios públicos acordes a las necesidades de la colectividad, bajo modelos que a la postre, con el uso de las innovaciones tecnológicas, tienden a ser abiertos y generan estados de gobernanza participativa y democrática, en los que la responsabilidad del bienestar social sea de los individuos que la conforman y no solamente de la autoridad de turno. (2022, p. 128)

Inclusive autores como Ortegón y Machicao (2019) consideran que en un futuro no muy lejano la inteligencia artificial cambiará los conceptos y los roles de los gestores públicos, lo que demanda una reflexión estructurada acerca del cambio de paradigmas en todas las prácticas profesionales, lo que demuestra que el concepto de gestión pública ira cambiando en el tiempo.

#### **2.2.7. Instancia de Articulación Local (IAL)**

La Instancia de Articulación Local (IAL) busca “fortalecer el trabajo articulado entre las municipalidades y otras organizaciones e instituciones. Como parte de sus funciones, la IAL se encarga de impulsar estrategias, monitorear y evaluar el cumplimiento adecuado de las visitas domiciliarias realizadas por los actores sociales”. (MINSALUD, 2019)

El Gobierno Local es el que lidera, organiza y garantiza el adecuado funcionamiento de la IAL u otro espacio de articulación existente, articulando, organizando y garantizando la provisión oportuna de los servicios asociados al Paquete Integrado a cada niño y niña desde la gestación hasta los 5 años de edad en su territorio. (MIDIS, 2021)

Para el MIDIS (2021) la Instancia de Articulación Local es un espacio organizado y liderado por los gobiernos locales, en el marco del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS), siendo responsable de articular los intereses y actores que lo conforman; así como las acciones, recursos y capacidades disponibles a nivel local que permita la implementación oportuna de: la Estrategia Territorial Primero la Infancia, la entrega oportuna del Paquete Integrado de Servicios Priorizados a gestantes, niñas y niños hasta los cinco años y la gestión de alertas identificadas en la población objetivo.

#### **2.2.8. Paquete Integrado de Servicios Priorizados “Primero la Infancia”**

La Directiva N° 004-2021-MIDIS, establece que el Paquete Integrado de Servicios Priorizados “Primero la Infancia” son un conjunto de servicios priorizados e identificados en el marco de los Programas Presupuestales, que cada gestante, niña y niño hasta los cinco años debe recibir para contribuir al logro de los resultados del DIT. Estos son:

- a. Paquete de atención a la gestante.
- b. Paquete integrado de servicios para niñas y niños menores de 2 años
- c. Paquete integrado para niñas y niños de 3 a 5 años de edad (acceso a la educación inicial a los 3 años de edad)
- d. Paquete de entorno (niñas y niños menores de 60 meses de edad acceden a agua clorada para consumo humano)

El detalle de los servicios que tiene cada paquete; así como la modalidad y forma de entrega, están definidos de acuerdo con las normativas y prioridades vigentes de los sectores o entidades responsables de la provisión del servicio. Asimismo, de acuerdo al numeral 3.2 del Decreto Supremo N° 003-2019-MIDIS, los servicios que conforman el Paquete Integrado de Servicios Priorizados podrían ser modificados en función de las prioridades y avances en la definición de servicios en el marco del Programa Presupuestal orientado a Resultados para el Desarrollo Infantil Temprano.

### **2.2.9. Políticas públicas**

Velázquez, propone que una Política Pública es “un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática”. (2009, p. 156)

Al decir que una política pública es un proceso, se plantea que todas las situaciones, los objetivos y los instrumentos que intervienen pueden cambiar según las necesidades que surgen en el tiempo. Lo que implica la necesidad de implementar evaluaciones, y agendar reformulaciones, de ser necesario. Dicho proceso tiene la característica de integrar, porque articula elementos como: las autoridades públicas y particulares que intervienen durante la formación; las decisiones, acciones, inacciones y acuerdos; los objetivos, instrumentos y resultados de la política; así como, el entorno en el cual esta se surte. En este sentido, una política pública, se convierte en un sistema. (Velásquez, 2009)

Merino y Cejudo (2019), aseveran que, una política pública no puede evolucionar de forma aislada, ni consiste solamente en la repetición mecánica de un conjunto de normas, procedimientos o actores, sino que requiere de la capacidad de adaptación y el compromiso de los gestores públicos según los valores previamente asumidos.

Muñoz, considera que, en los últimos años, los gobiernos se preocupan por elaborar políticas públicas coherentes y aterrizadas a las dinámicas actuales, considerando “modelos e instrumentos de gestión prácticos que permitan operacionalizar efectivamente los propósitos de las políticas y las intenciones gubernamentales”. Asimismo, refiere que:

Las políticas públicas y la gestión son dos caras de una misma moneda: la decisión pública. La primera cara corresponde a la política pública (plan, programa, proyecto), lo que está en el escrito, el “deber ser” para atender un problema público. La segunda cara concierne a la “gestión”, o sea a la operativización y puesta en marcha de las decisiones públicas. Dos caras interdependientes que deben pensarse integralmente para lograr cumplir con los propósitos trazados en la acción pública. (2020, p. 98)

Para Ortegón (2008) algunos países pueden gastar energía y recursos cuando asocian el tamaño del Estado con la calidad de la gestión, dejando de lado la forma y el tiempo en que se realiza las intervenciones; así como, los actores que intervienen. Frente a ello, presenta características propias de una “buena política pública”:

- Ser estable en el tiempo.
- Ser ajustable si se detectan fallas o cambian las circunstancias.
- Ser compatible con otras políticas afines.
- Sus resultados estas ligadas a acciones bien coordinadas.
- Considera la calidad de su implementación.
- Está orientada al interés del público objetivo.
- Utiliza solamente los recursos necesarios, y asegura elevados retornos sociales.

## **2.3. Definición de términos básicos**

### **2.3.1. Anemia**

Trastorno donde el número de glóbulos rojos o eritrocitos circulantes en la sangre se ha reducido y es insuficiente para satisfacer las

necesidades del organismo. En términos de salud pública, “la anemia se define como una concentración de hemoglobina por debajo de dos desviaciones estándar del promedio según género, edad y altura a nivel del mar”. (NTS N° 134-2017/MINSA)

### **2.3.2. Desnutrición crónica infantil**

La Desnutrición Crónica Infantil (DCI) es el “estado por el cual una niña o un niño presentan retardo en su crecimiento de talla para su edad”. (RM N° 249-2017/MINSA)

### **2.3.3. Desarrollo**

Para Britto (2017a), el desarrollo, resultante de la interacción entre el niño y su entorno; es un proceso continuo de adquisición de habilidades y capacidades a nivel cognitivo, de lenguaje, motricidad, desarrollo social y emocional. Este se da más aceleradamente durante un período de edad específico. Por ello, es la base de la salud, el aprendizaje, la productividad, el bienestar y el pilar fundamental para la formación del futuro capital humano.

### **2.3.4. Entidad Pública**

Organismo con personería jurídica comprendido en los tres niveles de Gobierno incluidos sus Organismos Públicos Descentralizados y empresas; las Sociedades de Beneficencia Pública; los fondos; las empresas donde el Estado ejerza el control accionario; y los Organismos Constitucionalmente Autónomos. (MEF, 2022)

### **2.3.5. Eficacia**

La eficacia “consiste en una gestión orientada al cumplimiento de las metas y objetivos, con los recursos disponibles, en la oportunidad requerida, cumpliendo las normas y procedimientos establecidos”. (DL N° 1439, 2018)

### **2.3.6. Eficiencia**

La eficiencia “consiste en una gestión, empleando los medios necesarios, con criterios de calidad y buscando siempre el máximo rendimiento de los recursos humanos y materiales asignados”. (DL N° 1439, 2018)

### **2.3.7. Institución pública**

Una institución pública se define como una “organización que desempeña una acción de interés público y forma parte del gobierno nacional o subnacional. En la administración pública moderna, estas instituciones ya no desempeñan solo una función de control, cuentan también con instrumentos de promoción de mejores prácticas”. (Solano, 2014)

### **2.3.8. Indicador**

Es utilizado en la investigación de un determinado aspecto, donde “es preciso definir con exactitud que debe ser medido y para que debe ser medido. A este respecto, el término indicador esta generalmente relacionado con medidas cuantitativas”. (González, 2004)

### **2.3.9. Mapeo de actores**

El Mapeo de Actores/as es una “técnica que permite identificar personas y organizaciones consideradas importantes para la planeación, diseño e implementación de un proyecto. Permite clarificar con anticipación con quienes se podrá contar y definir estrategias que contribuyan a garantizar el nivel de participación multisectorial requerido”. (OEA – CIM, 2010)

### **2.3.10. Mecanismos de incentivos**

Los mecanismos de incentivos se definen como aquellas “intervenciones que se implementan con el enfoque de gestión por resultados y promueven un reconocimiento monetario o no monetario

a aquellos actores (...) que logran cumplir determinados objetivos y metas preestablecidas, con énfasis en la EGTPÍ”. (MIDIS, 2021)

#### **2.3.11. Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal:**

##### **META 4**

Es un Programa de incentivos que implica la transferencia de recursos a las municipalidades por el cumplimiento de las metas propuestas. La Meta 4: “Acciones de municipios para la adecuada alimentación, prevención y reducción de la anemia”, busca brindar herramientas para los gobiernos locales, con la finalidad de mejorar el estado nutricional de los niños y niñas, y sumar esfuerzos del sector Salud con acciones más eficaces (visitas domiciliarias), para reducir las cifras de anemia. (MIDIS, 2021)

#### **2.3.12. Organización**

Para Contreras (2007) la organización es, “una unidad compleja y social, con elementos que la componen y le dan identidad, constituida para, por y con el entorno, comprendida y estudiada como fenómeno económico emergente y como sistema abierto con clausura”.

#### **2.3.13. Padrón Nominal (PN)**

El padrón Nominal es “la lista nominal de niños y niñas menores de 6 años de edad registrados en una plataforma electrónica, que se actualiza permanentemente con información proveniente de las diferentes fuentes interconectadas al RENIEC, incluido los datos de los gobiernos locales”. (RENIEC, 2016)

#### **2.3.14. Políticas de Estado**

Las políticas de Estado son aquellas que “estrategias centrales de un país y se sostienen más allá del color político - ideológico del gobierno. Trascienden la temporalidad de una gestión, la resolución de problemas de coyuntura para definir criterios que resuelvan problemas de nivel estructural.” (Guardamagna y Cueto, 2013, p. 74)

### **2.3.15. Planeamiento estratégico**

Es un “proceso continuo de adaptación de la aplicación de la dinámica social a los cambios situacionales preocuparse así por sostener la direccionalidad en la urdiembre oscura de las circunstancias que se presenta en el camino trazado hacia los objetivos propuestos.” (Osorio, 2003, p. 42)

### **2.3.16. Primera infancia**

La primera infancia se divide en tres fases de desarrollo: desde la “gestación hasta el nacimiento”, desde el “nacimiento hasta los 3 años de edad”, con hincapié en los primeros 1.000 días de vida, desde la gestación hasta los 24 meses; seguido de la edad preescolar, desde los 3 hasta los 5 o 6 años. (Britto, 2017b)

### **2.3.17. Sistema de Información del Estado Nutricional (SIEN)**

El Sistema de Información del Estado Nutricional (implementado en el 2003) está basado en un:

Proceso continuo y sistemático que registra, procesa, reporta y analiza información del estado nutricional de niños menores de cinco años y mujeres gestantes con la finalidad de generar información oportuna (para la toma de decisiones) que acuden a establecimientos de salud del primer nivel de atención del Ministerio de Salud. (INS/CENAN, 2021)

### **2.3.18. Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL)**

Son los responsables de la provisión de los servicios educativos a nivel local, supervisan la gestión de las instituciones públicas y privadas de su jurisdicción y definen estrategias para la gestión y el acceso oportuno de los servicios educativos según las normativas y/o disposiciones vigentes. Además, participa activamente en la IAL

proporcionando información asociada a la cobertura de los servicios de educación inicial en el distrito. (MIDIS, 2021)

## **Capítulo III**

### **Hipótesis y categorías**

#### **3.1. Hipótesis**

##### **3.1.1. Hipótesis General**

La fragmentación organizacional e interinstitucional no permite una adecuada implementación de la Política de Desarrollo Infantil Temprano en el distrito de Espinar.

##### **3.1.2. Hipótesis Específicas**

- a. Existe una alta fragmentación organizacional e interinstitucional en el distrito de Espinar.
- b. Las acciones realizadas por las instituciones “comprometidas” con la primera infancia en el distrito de Espinar en el marco del DIT, son poco efectivas (ni eficaz ni eficiente).
- c. La fragmentación organizacional e interinstitucional en el Distrito de Espinar conlleva a la duplicidad de acciones en un mismo grupo poblacional dejando de atender a otra población vulnerable, generando además un gasto que podría ser empleado de forma más efectiva, en el marco de la Política del DIT.

#### **3.2. Operacionalización de categorías**

##### **3.2.1. Fragmentación organizacional e interinstitucional:**

La fragmentación organizacional e interinstitucional se presenta cuando las partes (secciones) se encuentran desvinculadas, imposibilitando lograr el o los objetivos compartidos, y, desnaturalizando el significado convencional de una organización: grupo de individuos unidos para lograr un objetivo compartido. (Perlo et al., 2010)

En este sentido, De Alba refiere que la fragmentación organizacional e interinstitucional puede afectar de forma negativa los indicadores planteados (2006, p. 109).

Además, Costa, Lui y Rebello (2022) consideran que, la fragmentación impide a los gobiernos locales y regionales desarrollar planes y proyectos de manera coordinada y a escala, lo que afecta la calidad del gasto e inversión pública, perdiendo el alcance y la cobertura de los servicios públicos y la eficacia de la participación de sus representantes, lo que conllevaría a un régimen de desigualdad urbana.

Asimismo, la fragmentación institucional en los sistemas de salud, conduce a intervenciones segmentadas y parciales, que afectan la calidad de vida de la población, por las desiguales condiciones de acceso a la atención en salud. (Crojethovic y Ariovich, 2015)

**Tabla 2**

*Subcategorías de la fragmentación.*

Categorías	Subcategorías	Definición
<b>Fragmentación organizacional e interinstitucional</b>	Alta fragmentación	La <i>totalidad o la mayoría</i> de los sujetos de estudio perciben que las instituciones que participan de la IAL se encuentran desvinculadas, lo que imposibilita la implementación de la Política de Desarrollo Infantil Temprano en el distrito de Espinar.
	Mediana fragmentación	La <i>mitad</i> de los sujetos de estudio percibe que las instituciones que participan de la IAL se encuentran desvinculadas, lo que imposibilita la implementación de la Política de Desarrollo Infantil Temprano en el distrito de Espinar.
	Baja o ausencia de fragmentación	<i>Menos de la mitad o ninguno</i> de los sujetos de estudio percibe que las instituciones que participan de la IAL se encuentran desvinculadas, lo que imposibilita la implementación de la Política de Desarrollo Infantil Temprano en el distrito de Espinar.

Fuente: Elaboración propia.

### 3.2.2. La implementación de la Política de Desarrollo Infantil Temprano

La implementación de la Política de Desarrollo Infantil Temprano en el Distrito de Espinar, debe estar enmarcada en la Estrategia de Gestión Territorial Primero la Infancia (EGTPI), según lo establecido por la Directiva N° 004-2021-MIDIS “Directiva para la implementación de la Estrategia Gestión Territorial "Primero la Infancia" a nivel regional y local”.

**Tabla 3**

*Subcategorías de la implementación DIT.*

Categorías	Subcategorías	Definición
<b>Implementación de la Política de Desarrollo Infantil Temprano en la provincia de Espinar</b>	Implementación adecuada	Cuando la Instancia de Articulación Local (IAL) <i>se encuentra organizada, coordina permanentemente entre las entidades que la conforman, genera espacios de coordinación intergubernamental e intersectorial</i> , informa sobre las necesidades identificadas y gestiona oportunamente las dificultades e impedimentos para el cierre de brechas con relación al Paquete Integrado de Servicios Priorizados dentro de su ámbito de intervención (territorio).
	Implementación inadecuada	Cuando la Instancia de Articulación Local (IAL) <i>no se encuentra organizada, no coordina permanentemente entre las entidades que la conforman, ni genera espacios de coordinación intergubernamental e intersectorial</i> , no informa sobre las necesidades identificadas y no gestiona oportunamente las dificultades e impedimentos para el cierre de brechas con relación al Paquete Integrado de Servicios Priorizados dentro de su ámbito de intervención (territorio).

Fuente: Elaboración propia

## **Capítulo IV**

### **Metodología del Estudio**

#### **4.1. Método, Tipo o alcance de investigación**

##### **4.1.1. Método**

Para Baena (2017), el método significa “el camino por seguir mediante una serie de operaciones y reglas prefijadas de antemano para alcanzar el resultado propuesto, ya que procura establecer los procedimientos que deben seguirse, en el orden de las observaciones, experimentaciones, experiencia y razonamientos”.

El presente estudio es de tipo cualitativo. Como lo describen Hernández y Mendoza (2018), un estudio con enfoque cualitativo, se va descubriendo o construyendo según el contexto y los eventos que se presenten conforme se desarrolla el estudio. Asimismo, se puede complementar en cualquier etapa del estudio (desde el planteamiento del problema hasta el reporte de los resultados). Esta ruta, es interpretativa; ya que, busca encontrar sentido a los fenómenos y hechos según la percepción, emociones y prioridades (basadas en su experiencia) de las personas que intervienen en la investigación, de modo que convergen varios puntos de vista (de los participantes, del investigador y de la interacción de todos los actores). Sin embargo, el investigador recopila toda la información de los participantes enfocado en el objetivo de la investigación, y construye el conocimiento, siempre consciente de que es parte del fenómeno analizado.

Niño Rojas (2011) plantea también que un estudio cualitativo busca la comprensión integral de los fenómenos; por lo que, interpreta la forma en cómo se sienten o perciben los hechos, quienes participan de la investigación. Siendo el método inductivo el más apropiado para

este estudio, considerando además que el investigador puede estar inmerso en la población estudiada.

Este enfoque cualitativo tiene la particularidad que la muestra, la recolección y el análisis de datos son fases que se realizan de forma simultánea y van influyéndose entre sí. (Hernández y Mendoza, 2018)

#### **4.1.2. Tipo o alcance de la investigación**

La presente investigación es de tipo cualitativo - descriptivo, debido a que está orientada a la interpretación de la información el cual busca profundizar en el fenómeno planteado. Es decir, se enfoca en comprender los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en su ambiente natural y en relación con el contexto. (Hernández y Mendoza, 2018)

Esta investigación comprende la descripción, registro, análisis e interpretación de los fenómenos estudiados. Se enfoca en como los encuestados perciben su realidad en el contexto planteado, para luego presentar una interpretación correcta de lo descrito. (Rodríguez, 2005)

Para Ramos Galarza (2020), “en la investigación con alcance descriptivo de tipo cualitativo, se busca realizar estudios de tipo fenomenológicos o narrativos constructivistas, que busquen describir las representaciones subjetivas que emergen en un grupo humano sobre un determinado fenómeno.”

Este tipo de estudio aborda la realidad de forma inductiva para comprenderla y explicarla, por lo que, se estudia a los sujetos y su realidad de forma holística y contextualizada (en su momento y circunstancias), sin reducirlos solo a variables, sino tratarlos de forma dinámica, con enfoque sistémico y holístico (como un todo). (Pearson (2016)

## **4.2. Diseño de la investigación**

El diseño de una investigación cualitativa debe ser abierto y flexible, que se adapte al contexto y las circunstancias en las que se desarrolla el estudio. Los autores proponen diferentes tipologías de diseños cualitativos de los que se pueden señalar: teoría fundamentada, diseños etnográficos, diseños narrativos, diseños fenomenológicos, diseños de investigación-acción y estudios de caso cualitativos. El tipo de diseño a elegir depende del planteamiento del problema. (Hernández y Mendoza, 2018)

Para el presente estudio el diseño que corresponde es el de tipo fenomenológico; puesto que, permite explorar, describir y comprender lo que los entrevistados tienen en común de acuerdo con sus experiencias ante un determinado fenómeno, y, se enfoca en la esencia de la experiencia compartida desde el punto de vista de cada participante y desde la perspectiva construida colectivamente. (Hernández y Mendoza, 2018)

## **4.3. Población y muestra**

### **4.3.1. Población**

La población que se va a estudiar, está constituida por una totalidad de unidades, es decir, se conforma por todos aquellos elementos (personas, objetos, sucesos, fenómenos, etc.) que pueden conformar el ámbito de una investigación. Empero, es necesario delimitar la población en su contenido y en el tiempo y lugar. (Niño Rojas, 2011)

El presente estudio considera como población a los miembros que conforman la Instancia de Articulación Local (IAL) en el distrito de Espinar:

1. Alcalde de la Provincia de Espinar
2. Gerente de Desarrollo Social
3. Especialista educativo inicial UGEL Espinar
4. Coordinadora PRONOEI UGEL Espinar
5. Jefa del PVL
6. Gerente del CLAS ESPINAR
7. Responsable de PROMSA CS YAURI

8. Responsable de PROMSA Hospital Espinar
9. Responsable PROMSA PS Tintaya Marquiri
10. Responsable de PROMSA Hospital I EsSalud
11. Responsable de la Estrategia de Nutrición EsSalud
12. Responsable de la estrategia de nutrición CS YAURI
13. Representante del CS MENTAL
14. Gestor local programa QALI WARMA
15. Acompañante técnico programa nacional CUNA MAS
16. Director agencia agraria Espinar
17. Representante del Centro de Emergencia Mujer (CEM) Espinar
18. Directora centro de salud comunitario Espinar
19. Responsable de la DEMUNA
20. Responsable de Unidad Local de Empadronamiento (ULE)
21. Coordinador plan de incentivos
22. Comandante de la PNP
23. Superintendente de desarrollo sostenible de GLENCOR  
MINERA ANTAPACAY
24. Responsable de Padrón Nominal
25. Responsable de META 4

#### **4.3.2. Muestra**

Niño Rojas (2011) define la muestra como “una porción de un colectivo o de una población determinada, que se selecciona con el fin de estudiar o medir las propiedades que caracterizan a la totalidad de dicha población.” Y Hernández, et. al. (2014) consideran que la muestra en un estudio cualitativo de esta conformado por casos individuales, representativos no desde el punto de vista estadístico, sino por sus “cualidades”, por ello, el tamaño de la muestra (número de casos) se determina de acuerdo al contexto y necesidades del fenómeno estudiado.

La muestra para este estudio es de tipo no probabilístico entendido como una “técnica que permite seleccionar muestras con una clara

intención o por un criterio preestablecido”, determinado por la conveniencia del investigador “se aplica el criterio de qué muestra es la más conveniente para el caso”. (Niño Rojas, 2011)

A este respecto, en un estudio cualitativo el tamaño de muestra, como lo describen Hernández, et. al (2014): “no es importante desde una perspectiva probabilística, pues el interés del investigador no es generalizar los resultados de su estudio a una población más amplia”. Según el diseño de la investigación, la muestra estuvo conformada por 13 casos, los cuales fueron seleccionados por conveniencia. Para efectos del estudio, la muestra estuvo conformada por los representantes de las diferentes instituciones que participan de la Instancia de Articulación Local (IAL) en el distrito de Espinar:

- a. Coordinadora PRONOEI UGEL Espinar
- b. Gerente del CLAS YAURI
- c. Responsable de PROMSA CS YAURI
- d. Responsable de PROMSA Hospital Espinar
- e. Responsable de la Estrategia de etapa NIÑO HOSPITAL
- f. Representante del CEM (Centro emergencia Mujer)
- g. Gestor Local Programa QALI WARMA
- h. Gestor Local Programa JUNTOS
- i. Acompañante técnico Programa Nacional CUNA MAS
- j. Representante de la PNP
- k. Responsable de Padrón Nominal
- l. Responsable de META 4

#### **4.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos**

Las técnicas preferidas de un estudio cualitativo son la observación, la entrevista, los diarios, los relatos biográficos y en muchos casos la encuesta. De modo que, los instrumentos que se usa con frecuencia son preguntas, test, imágenes, textos, fotografías, talleres, sociogramas, reuniones, videos, grabaciones, documentos, etc. A ello se suma el principio de *triangulación*, que permite al investigador tener una visión del problema desde varios

ángulos y posiciones, llevándolo a confrontar la información sobre un determinado tema o problema con la información obtenida de diversas fuentes (aplicación de varias técnicas) y la obtenida de parte de varios investigadores. Sin embargo, el uso de la técnica o técnicas depende del diseño y de cómo se va ejecutando la investigación, puesto que, mientras se avanza, pueden ser suficientes la aplicación de una o dos técnicas utilizando varias fuentes, incluido la participación del investigador. (Niño Rojas, 2011)

El principio de triangulación es usado para designar el uso combinado de datos, investigaciones, teorías y métodos dentro de un estudio, con el objeto de obtener una mayor validez y confiabilidad de los datos recogidos. Por ende, resulta un procedimiento útil, cuando se quiere maximizar la credibilidad y la validez de los resultados. Es preciso diferenciar el tipo de triangulación que se vaya a emplear, considerando que se conoce la triangulación metodológica, triangulación de datos, triangulación de investigadores y triangulación de teorías diferentes. (Ander, 2011)

La técnica empleada en este estudio fue la entrevista en profundidad. Niño Rojas (2011) lo define como: “una técnica, fundamentalmente de tipo oral, basada en preguntas y respuestas entre investigador y participantes, que permite recoger las opiniones y puntos de vista de dichos participantes o, eventualmente, según objetivos, intercambiar con ellos en algún campo”.

Considerando los tipos de entrevistas planteada por Hernández y Mendoza (2018), se utilizó la entrevista semiestructurada, basada en una guía de preguntas alineadas a los objetivos de la investigación, la misma que fue validada por el asesor. El registro de información fue realizado mediante la grabación de las entrevistas.

#### **4.5. Técnicas de análisis de datos**

La forma específica para analizar los datos en un estudio cualitativo varía según el abordaje o diseño de investigación seleccionado y la disciplina que pueden ser: teoría fundamentada, estudio de caso, etnográfico,

fenomenológico, lingüística, semiótica, ciencias del comportamiento, etc. Además, existen más de 20 tipos de análisis de datos cualitativos, de los que se pueden mencionar el análisis de términos en: contexto, de dominio, conversacional, del discurso, de contenido cualitativo, semiótico, narrativo, lingüístico, argumentativo, etc. Sin embargo, el análisis cualitativo debe permitir explorar los datos, proporcionar una estructura o categorías según patrones presentes en los datos para explicarlos enfocados en el problema planteado, describir objetivamente las experiencias de los participantes, comprender el contexto de la información recolectada, asociar los resultados con el conocimiento disponible para generar una teoría fundamentada en los datos. (Hernández y Mendoza, 2018)

Es así que, para el análisis de información obtenida, posterior a la validación del instrumento y aplicación de la entrevista semiestructurada, la misma que fue grabada, se procedió a digitar cada una de las grabaciones, con las que se elaboró una matriz, para identificar los puntos en los que los entrevistados coincidían o diferían, todo alineado a los objetivos de la investigación.

## **Capítulo V**

### **Resultados y Discusión**

#### **5.1. Resultados y análisis**

El siguiente apartado describe el resultado de las entrevistas realizadas a los representantes de las instituciones que participan de la Instancia de Articulación Local (IAL) del distrito de Espinar, en el marco de las actividades que se vienen realizando para la implementación del Desarrollo Infantil Temprano (DIT). Las respuestas obtenidas fueron agrupadas según los temas abordados durante las entrevistas para dar respuesta a la hipótesis planteada.

##### **5.1.1. Propósito de la Instancia de Articulación Local – IAL**

Las entrevistas realizadas iniciaron consultando a los participantes si conocían cual es el objetivo por el que acuden mensualmente a las reuniones de la IAL. La totalidad de los entrevistados considera que el propósito de Instancia de Articulación Local (IAL), se centra en articular o fortalecer el trabajo conjunto intersectorial de las instituciones que lo conforman (*salud, educación, programas sociales, proyecto de reducción de anemia y otros*), enfocado expresamente en la reducción de la anemia dentro del distrito. Otros lo definen como una estrategia de intervención que busca servir a la población.

Es preciso señalar que, al menos dos entrevistados opinan que la IAL debe enfocar sus acciones en la primera infancia, incluidas las gestantes, para promover el desarrollo integral, priorizando la salud (acceso al paquete integrado de salud) y educación. Empero, uno de los representantes señaló que, la IAL es una meta más planteada al gobierno local dentro del Plan de Incentivos (Meta 4), por lo que, el motivo de su implementación obedece principalmente a sólo su

cumplimiento, lo que explicaría el desinterés o poco compromiso de algunas instituciones.

Además, se preguntó sobre quien consideran que lidera la IAL dentro del distrito, y de forma conjunta (quienes respondieron) manifestaron que la IAL está y/o debería estar liderada por el gobierno local mediante el Proyecto de Reducción de anemia que se viene ejecutando el presente año, aunque políticamente la IAL está presidida por el alcalde del gobierno local.

### **5.1.2. Criterios para el trabajo intersectorial o interinstitucional**

Como se describió en los capítulos anteriores, las políticas de gobierno están orientadas al trabajo intersectorial y la implementación de la política de Desarrollo Infantil Temprano no es ajeno a ello. A este respecto se consultó a los entrevistados si en el distrito de Espinar, el gobierno local promueve el trabajo interinstitucional e intersectorial. Frente a ello, la mayoría de los entrevistados percibe que recién este año se viene promoviendo el trabajo interinstitucional debido posiblemente a la mirada de quien dirige la implementación del Proyecto de reducción de anemia. Asimismo, los representantes de las instituciones concuerdan en que sí es importante realizar un trabajo o intervención intersectorial e interinstitucional; para ello es necesario articular oportunamente en las reuniones de la IAL.

Una propuesta planteada es la conformación de subgrupos de trabajo según el sector (*salud, educación y seguridad*) al que pertenece cada institución, para identificar las necesidades y proponer las soluciones o estrategias pertinentes. Con la experiencia de este año, se sabe que dichos subgrupos de trabajo permitirían una mejor coordinación entre las instituciones, quienes después de analizar la problemática (diagnóstico) de su sector pueden presentar sus propuestas (planes) en las reuniones de la IAL, para ser debatidas y concluir en la toma de decisiones. Sin embargo, los entrevistados refieren que para que

funcione, las instituciones que participan deben comprometerse en la búsqueda de soluciones reales frente a la problemática identificada. Cabe señalar que, incluso uno de los entrevistados sugirió plantear una sanción a aquellas instituciones que no cumplan con los compromisos asumidos.

### **5.1.3. Evaluación de la participación de los miembros de la IAL**

Otro aspecto consultado fue como perciben los integrantes de la IAL, la participación de las otras instituciones y la mayoría coincide en que este año más instituciones se han sumado a las reuniones mensuales de la IAL, debido a que se ha hecho extensiva la invitación a otras instituciones involucradas con la primera infancia. Sin embargo, existen opiniones divididas frente al compromiso que asumen los participantes de la IAL.

Un grupo de encuestados refiere que no todos los representantes muestran el mismo compromiso, responsabilidad o interés durante las reuniones; sin embargo, otro grupo manifiesta que se observa un mayor interés y más participación en comparación con los años anteriores, dicho cambio es atribuido a la participación del Proyecto de reducción de anemia. Además, uno de los participantes evaluó el desarrollo de las reuniones, mencionando que, este año se está abordando diferentes temas según las necesidades presentadas por los subgrupos de trabajo y no solo la revisión de estadísticas como se hacía los años anteriores. Se ha encontrado además instituciones que anteriormente, según manifiestan, no fueron convocadas o invitadas a participar de la IAL.

### **5.1.4. Identificación de logros y/o resultados**

Una de las hipótesis planteadas en el presente estudio está referida a las acciones que se vienen desarrollando en el Distrito de Espinar, en el marco del Desarrollo Infantil Temprano; por ello, se consultó a los participantes sobre los logros y/o resultados que consideran se

han obtenido hasta el momento tras la implementación de la IAL en estos últimos años. En este sentido, una vez más, los entrevistados se muestran divididos frente a este tema. La mitad de ellos menciona que hasta el momento no conocen o no se evidencian resultados; empero, es probable que se muestren a mediano plazo.

Por el contrario, otro grupo, presenta como logros de la IAL el incremento del estipendio a las actoras sociales de Meta 4 por votación unánime de los participantes de la IAL, la implementación del Proyecto de reducción de anemia por haber ganado el concurso Sello Regional TINKUY en el año 2020, el trabajo articulado con más instituciones, la difusión de mensajes para la prevención de anemia y la reducción de la prevalencia de anemia; pero, no conocen el valor porcentual del indicador que se ha reducido. A este respecto, la información proporcionada muestra que los participantes no identificaron logros concretamente enmarcados en la primera infancia.

#### **5.1.5. Conocimiento acerca del Desarrollo Infantil Temprano (DIT)**

Para implementar adecuadamente una política o una estrategia de intervención, es necesario que los involucrados conozcan acerca del tema, por ello, se preguntó los participantes de la IAL acerca de cuanto saben sobre el DIT. De los encuestados la mayoría no tiene claro el concepto de Desarrollo Infantil Temprano (DIT), sin embargo, lo asocian con el concepto de estimulación temprana. Algunos refieren que el DIT abarca a niños y niñas menores de 2 años, otros que abarca la edad de 0 a 8 años y otros consideran que se enfoca a los niños y niñas menores de 6 años. Asimismo, algunos pocos señalaron que el DIT se relaciona con el desarrollo físico, cognitivo, social y emocional del niño; por lo que, la mayoría coincide que es imperativo la implementación del DIT en el distrito.

Respecto a los siete resultados del DIT, la mayoría menciona que ha escuchado sobre el tema; sin embargo, no lo conocen a profundidad. Solamente dos de los encuestados menciono que desde su institución viene contribuyendo al logro de los resultados: nacimiento saludable y alimentación y nutrición saludable. Por lo expuesto, se evidencia que los participantes de la IAL no tienen completamente claro los conceptos del Desarrollo Infantil Temprano; convirtiéndose en una de las causas de la implementación poco eficiente de dicha política dentro del Distrito de Espinar.

#### **5.1.6. Beneficios de invertir en la primera infancia**

Otro aspecto consultado a los participantes fue sobre cuáles serían los beneficios de invertir en la primera infancia. Referente a ello, los entrevistados coinciden en que la inversión en la primera infancia es muy necesaria, porque en esta etapa se debe garantizar el desarrollo cerebral del niño, promover su autonomía y su seguridad; por ende, es preciso priorizar acciones como educación temprana, una buena alimentación a través de las sesiones demostrativas, realizar descarte de anemia y suplementar oportunamente. Estas acciones deben estar dirigidas a los niños, niñas y gestantes.

Entre los beneficios que se mencionaron tenemos: a corto plazo garantiza el nacimiento saludable, acceso al paquete integrado de salud, niños autónomos con capacidad de decidir; a largo plazo ciudadanos capaces y productivos, alejados de la pobreza. Por lo descrito, se desprende que todos los representantes de las instituciones que integran la IAL tienen claro que es muy necesario la inversión en tiempo y recursos dirigida a la primera infancia.

#### **5.1.7. Acciones o estrategias implementadas**

Considerando la importancia de invertir en el Desarrollo Infantil Temprano, durante las entrevistas los participantes expusieron las estrategias o acciones enfocadas en la primera infancia que vienen

desarrollando desde sus instituciones. Las acciones comunes que mencionaron son las visitas domiciliarias o acompañamiento familiar a niños menores de 3 años y gestantes. Sin embargo, no todas las instituciones opinan que sus actividades estén directamente ligadas a la primera infancia, y consideran que participan de la IAL, únicamente por la invitación que se les realizó este año.

De las instituciones que consideran que si contribuyen con la primera infancia hicieron referencia a los controles CRED, tamizaje de hemoglobina, suplementación con hierro; atención en PRONOEIs; actualización del padrón nominal (homologación de datos) para identificar a los niños y niñas que no están siendo atendidos en coordinación con los establecimientos del distrito, los programas sociales e incluso el proyecto de reducción de anemia; telemonitoreo; se entrega alimento a los niños de 3 y 4 años según sus requerimientos nutricionales para la edad; participación del Presupuesto Participativo con el propósito de gestionar presupuesto para salud; gestión de recursos a la entidad privada (Empresa Minera GLENCOR ANTAPACAY). Asimismo, señalaron que los usuarios del Programa JUNTOS reciben un incentivo monetario mensual toda vez que el niño o gestante cumple con el paquete integrado de salud.

No obstante, algunos mencionaron que no pudieron brindar un servicio completo y de calidad debido a que los materiales son insuficientes o están incompletos, por lo que, llegan a utilizar material educativo reciclado, incluso utilizan sus propios recursos para poder adquirir lo básico. Empero, se percibe que la UGEL no desatendió a la primera infancia durante la pandemia, porque las promotoras visitaron a las familias entregando materiales de forma directa o mediante otros aliados, aunque no fue muy eficiente, se hizo lo que se pudo.

#### **5.1.8. Evaluación de la implementación del DIT**

Como era de esperarse, según las percepciones obtenidas anteriormente, la evaluación de la implementación del DIT en el distrito de Espinar fue categorizada por los entrevistados en dos etapas: DE INICIO y DE PROCESO o etapa intermedia. Dicha calificación responde a que la gestión del actual alcalde no dio continuidad al funcionamiento de las LUDOTECAS (centros de educación temprana), que fueron implementados por la gestión anterior y que los establecimientos de salud del MINSA no cuentan con el equipamiento necesario en los servicios de niño sano.

Para quienes consideran que la implementación del DIT se encuentra EN PROCESO, precisa que el Proyecto de Reducción de anemia tiene programado la apertura de las LUDOTECAS el presente año, lo que perciben como un avance; sin embargo, se suman a la solicitud de la implementación de más centros de educación temprana en los barrios periféricos del distrito. Aquellos que calificaron la puesta en marcha del DIT como en una etapa de inicio, es porque consideran que hace falta infraestructura donde se promueva la educación temprana; además de, mayor coordinación. Hubo también participantes que no pusieron una calificación, porque esperan evaluar los resultados al concluir el proyecto antes mencionado, o consideran que le corresponde evaluar al sector Salud; a este respecto, al parecer se está confundiendo los resultados del Proyecto de Reducción de anemia que se viene ejecutando con los alcances de la implementación del DIT en el distrito.

#### **5.1.9. Responsable de la implementación del DIT en el distrito de Espinar**

Otro aspecto analizado durante las entrevistas, fue para conocer que institución lidera la implementación del Desarrollo Infantil Temprano (DIT) en el distrito de Espinar. Aquellos que consideran que el proceso de implementación del DIT se encuentra en INICIO, manifestaron que

durante el periodo de la actual gestión no se ha evidenciado un liderazgo con resultado, inclusive consideran que en el distrito de Espinar no tienen una institución que lidere la implementación del DIT; no obstante, consideran que debería ser liderado por el sector Educación (UGEL - PRONOEI) junto al sector Salud, además de contar con el acompañamiento del gobierno local. Existen también quienes opinan que todas las instituciones son importantes en la implementación del DIT, por eso la IAL es el espacio donde se debe abordar el tema. Un pequeño grupo considera que las instituciones más apropiadas serían los responsables del Programa Nacional Cuna Mas y el Proyecto de Reducción de anemia, debido a que sus acciones van directamente enfocadas en la primera infancia.

Asimismo, otra mitad opina que, aunque los años anteriores no se evidenció el liderazgo dentro del distrito, actualmente lo lidera el gobierno local mediante el Proyecto de Reducción de anemia y Meta 4; ya que, recientemente vienen gestionando la reapertura de las LUDOTECAS.

#### **5.1.10. Acciones del Gobierno Local frente a las necesidades de las instituciones comprometidas con la primera infancia**

Respecto a este tema existen opiniones diversas. Algunos consideran que el gobierno local no hace diferencia al momento de atender a una institución u otra; sin embargo, precisan que la burocracia o tramite documentario dentro del gobierno local retrasa en demasía el cumplimiento de los acuerdos asumidos en la IAL, esto se le atribuye (para algunos) a la ausencia del alcalde en las reuniones de la IAL; ya que, desconoce de primera mano las necesidades o acuerdos asumidos, lo que influiría en el cumplimiento oportuno de los acuerdos, generando malestar e insatisfacción en los representantes de las instituciones.

Otros en cambio, consideran que se le da mayor atención al sector salud por el objetivo de reducir la anemia y la desnutrición. Además, durante las entrevistas opinaron que el gobierno local tiene limitaciones al momento de atender a las instituciones debido al marco normativo que rige a cada institución, lo que podría obstaculizar la atención a las necesidades presentadas en las reuniones de la IAL. Algunos de los entrevistados precisaron que un factor que estaría influyendo en el rol del gobierno local es que no se está escuchando de la misma forma a todas las instituciones, y sugieren que la escucha activa sea igual para todas las instituciones que participan de la IAL.

Asimismo, se considera que el tema presupuestal puede ser el factor predominante para la atención de las necesidades que precisan las instituciones; es decir, que no siempre se asigna presupuesto para la intervención del gobierno local en el sector salud y educación.

Finalmente, otras instituciones desconocían que podían exponer y presentar las necesidades de su sector; ya que, el tema central de las reuniones es generalmente *“la reducción de la anemia”*. Manifiestan además que, el gobierno local no está considerando estrategias para abordar la migración constante (de los otros distritos de la provincia) de las familias con niños y niñas menores de 5 años y gestantes; que incrementa la demanda de los usuarios en los diferentes servicios de salud, educación y programas sociales, generando mayores brechas.

#### **5.1.11. Rol que cumple el gobierno local en la implementación del DIT**

La mayoría de los participantes aplauden que este año se haya tomado la decisión política de contribuir a la atención de la primera infancia mediante la implementación del Proyecto de Reducción de anemia. Algunos refieren *“dicha participación se ha notado principalmente este año y es evidente el entusiasmo”*. Asimismo, los entrevistados manifiestan que, evaluando los años anteriores, la

gestión actual no habría priorizado el trabajo con la primera infancia; pese a que se pudo continuar con la experiencia de la implementación de las LUDOTECAS de la gestión que lo antecedió. Se cree que se debió y se pudo implementar desde el inicio de la gestión. Otros entrevistados consideran que el gobierno local ha mostrado interés en la primera infancia, pero la inversión es reciente, lo que implica un largo proceso para evidenciar los resultados esperados. Por lo tanto, es necesario fortalecer la continuidad de las acciones implementadas hasta el momento, para no perder el trabajo realizado.

## **5.2. Discusión y resultados**

A continuación, se procede a discutir los resultados obtenidos tras las entrevistas a los integrantes de la IAL del distrito de Espinar frente a los hallazgos descritos por otros investigadores, según los objetivos planteados para el presente estudio.

### **5.2.1. Estado de la fragmentación organizacional e interinstitucional**

Empezaremos señalando que el PROGRAMA DE INCENTIVOS A LA MEJORA DE LA GESTIÓN MUNICIPAL – Meta 4, establece que la Instancia de Articulación Local - IAL es “un espacio de articulación liderado por el Gobierno Local, el cual es responsable de convocar a diferentes actores públicos y privados con el objetivo de promover y fortalecer diferentes acciones en el marco del Desarrollo Infantil Temprano - DIT”.

Sin embargo, Lozares et al. (2013) nos presentan su concepto de fragmentación como “aquellas situaciones en las que distintos miembros están separados unos de otros (...) y que refleja la ausencia o debilidad de las relaciones entre ellos”; implicando desde el punto de vista relacional, la ausencia de lazos *bonding* (relaciones dentro o intra el colectivo) y *bridging* (relación entre o inter).

En el presente estudio, según refieren los entrevistados, durante los tres años de gestión anteriores a este (2022), el gobierno local no ha articulado adecuadamente con las instituciones que conforma la IAL, ellos advierten que recién este año se viene promoviendo el trabajo articulado e interinstitucional, debido posiblemente a la mirada estratégica de quien dirige la ejecución del Proyecto de reducción de anemia, que tiene un componente de trabajo intersectorial.

A pesar que los entrevistados concuerdan en que sí es importante realizar un trabajo o intervención intersectorial e interinstitucional; no observan el compromiso de todos los representantes de las instituciones, prueba de ello es la impuntualidad, el enviar diferentes “representantes” por institución en cada reunión, no se plantean soluciones oportunamente frente a la problemática identificada, entre otros. Tal es la situación, que inclusive uno de los entrevistados sugirió plantear una sanción a aquellas instituciones que no cumplan con los compromisos asumidos al concluir las reuniones.

Otro aspecto que percibió uno de los entrevistados es que el gobierno local “no escucha de la misma forma a todas las instituciones”. Y otro considera que la IAL al ser una “meta más” planteada al gobierno local dentro del Plan de Incentivos (Meta 4), el motivo de su implementación obedece principalmente a tener reuniones “sólo para su cumplimiento”, lo que explicaría el desinterés o poco compromiso de algunas instituciones.

Es preciso mencionar que, aunque la mayoría de los participantes aplauden la decisión política de contribuir a la atención de la primera infancia de manera integral mediante la ejecución del Proyecto de Reducción de anemia este año (2022), consideran que la actual autoridad no ha evidenciado un liderazgo con resultado, porque no habría priorizado el trabajo con la primera infancia durante su gestión; pese a que, por ejemplo, se pudo haber continuado con la experiencia de la implementación de las LUDOTECAS (centros de educación

temprana) de la gestión que lo antecedió. Inclusive plantean que en el distrito de Espinar no tienen una institución que lidere la implementación del DIT.

El documento INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS REGIONALES EN DESARROLLO INFANTIL TEMPRANO (MIDIS 2020), en su categoría “ARTICULACIÓN” presenta experiencias exitosas de una adecuada articulación en regiones como Ayacucho, Huánuco, Junín y Puno; ya que, la Instancia de Articulación Local (IAL), estuvo integrada por representantes de los sectores: salud (ACLAS); educación; vivienda, construcción y saneamiento; desarrollo e inclusión social; mujer y poblaciones vulnerables (Centro Emergencia Mujer - CEM); interior (Comisaria); y la Defensoría Municipal del Niño y Adolescente (DEMUNA); además de las Gerencias de Desarrollo Social, Gerencia de Desarrollo económico, entre otros aliados estratégicos; los que durante las reuniones mensuales que tenían una dinámica de constante interacción, coordinación, intercambio de experiencias y sinergia, se analizaban indicadores, se identificaban situaciones críticas y determinaban las acciones de incidencia conjunta, a favor del Desarrollo Infantil Temprano, atendiendo oportunamente las alertas de acuerdo a las competencias de los integrantes de la IAL. Asimismo, se tuvo el respaldo normativo mediante ordenanzas y convenios para la cogestión interinstitucional, priorización de lucha contra la anemia y desnutrición crónica infantil, aprobación de instrumentos de gestión, entre otros.

Además, Cunill, menciona que el trabajo intersectorial es el eje central de las nuevas políticas sociales, para alcanzar objetivos de transformación social. Sin embargo, “existe tan escasa problematización sobre ella y se usa con sentidos tan generales que se tiende a diluir la preocupación acerca de cómo se construye y especialmente de cuál puede ser su contribución a los resultados sociales”. (2014, p. 6)

De igual forma, Buleje (2018) señalo que las políticas públicas, deben de ser contextualizadas y para mejorar la situación de la infancia, además, es necesario un trabajo intersectorial, lo que implica indudablemente la voluntad política y mayor protagonismo social, además de mayor compromiso de los operadores de las políticas públicas analizadas. En el distrito de Espinar, es probable que la autoridad local no le haya dado la debida importancia al trabajo intersectorial en el marco de la implementación del Desarrollo Infantil Temprano, según lo referido por los entrevistados.

#### **5.2.2. Efecto de la fragmentación organizacional e interinstitucional sobre la implementación de la política de DIT**

Para Gago et al. (2022) la fragmentación organizacional es un problema presente en la gestión pública y que abarca a las instituciones que la conforman, llegando a perjudicar la implementación de cualquier programa o estrategia.

Un efecto de la fragmentación de las IAL percibida por los entrevistados es que no se ha logrado articular, coordinar, interactuar ni sensibilizar adecuadamente con todas las instituciones que lo conforman o deberían ser integradas; por lo tanto, la mayoría de los integrantes desconoce el verdadero objetivo de porque participan en la IAL “promover y fortalecer diferentes acciones en el marco del Desarrollo Infantil Temprano – DIT”.

Asimismo, no existe el mismo compromiso de todos los integrantes de la IAL, responsabilidad o interés durante las reuniones; aunque, se observa un mayor interés y más participación este año (2022) en comparación con los años anteriores.

Además, la fragmentación percibida por los entrevistados, no permite que el gobierno local identifique la problemática completa del distrito

como es la migración constante (de los otros distritos de la provincia) de las familias con niños y niñas menores de 5 años y gestantes; que incrementa la demanda de los usuarios en los diferentes servicios de salud, educación y programas sociales, generando mayores brechas.

El resultado encontrado en este estudio es similar a lo descrito por Buleje (2018) en su estudio “Implementación de políticas públicas para la atención integral al niño y niña de 0 a 3 años de edad en el distrito de San Jerónimo, provincia de Andahuaylas”. Puesto que, en su estudio fueron identificados 04 hallazgos, siendo dos de ellos: el bajo nivel de conocimiento sobre el desarrollo infantil temprano y la eficiente gestión de articulación interinstitucional e intersectorial promovida por el gobierno local, poniendo en evidencia que el mayor aporte y *trabajo organizado a nivel interinstitucional e intersectorial en favor de la primera infancia* surge de la iniciativa interinstitucional e intersectorial de trabajar de manera conjunta y articulada entre el sector público y privado. Dicho trabajo intersectorial impulsado por el gobierno local no sólo implicó coordinación, sino también presupuesto. Pese a ello, se ha podido encontrar algunas dificultades, tales como: escaso presupuesto, deficiente infraestructura, escasa disponibilidad de tiempo de los funcionarios miembros del comité; desarticulación de políticas públicas, duplicidad de estrategias, yuxtaposición de servicios, escasos recursos de algunos programas, entre otros.

### **5.2.3. Eficacia y eficiencia de las acciones realizadas por las instituciones de la IAL**

González (2016) en su investigación “Políticas públicas de Desarrollo Infantil Temprano en el Perú: El caso de las intervenciones efectivas con familia” concluye que, la política pública de DIT en el Perú, denominada “Primero la Infancia” cuenta con un diseño técnicamente sólido porque ha sido construido en base a evidencia científica, de manera consensuada entre sectores del Estado. Inclusive, su diseño

determina cuales son las intervenciones efectivas en las que el país debe apostar para abordar un buen Desarrollo Infantil Temprano; sin embargo, requiere de un programa presupuestal articulado entre los diferentes sectores y niveles de gobierno. Por lo tanto, las pautas que marca la política del DIT es efectiva; es decir permite alcanzar el objetivo propuesto.

En el distrito de Espinar, al 2022 la implementación del DIT se encuentra EN PROCESO para algunos e inclusive EN ETAPA INICIAL para otros, pues los entrevistados consideran que es necesario implementar Centros de educación temprana, que hasta el momento no es una realidad. Frente a ello, las acciones que se han venido implementando en los últimos años habrían sido poco efectivas.

Para Alarcón et al. (2020) el criterio de efectividad tiene que ver con la relación entre variables básicas que vinculan el entorno interno y externo como el conocimiento e identificación de las necesidades de la población, la capacidad para dar respuesta, los objetivos que se fijan para guiar la acción gubernamental, y el resultado que produce cambios en el estado de las cosas e influyen en la percepción sobre la gestión pública en dimensiones claves.

Respecto a la eficacia y eficiencia de las acciones que vienen implementando las diferentes instituciones en el marco de sus competencias; se mencionaron las visitas domiciliarias o acompañamiento familiar a niños menores de 3 años y gestantes, controles CRED, tamizaje de hemoglobina, suplementación con hierro; enseñanza en PRONOEIs; actualización del padrón nominal (homologación de datos), telemonitoreo; se entrega alimento a los niños de 3 y 4 años según su requerimiento nutricional para la edad, participación del Presupuesto Participativo, gestión de recursos a la entidad privada (Empresa Minera GLENCOR ANTAPACAY) ; y, la

entrega de un incentivo monetario mensual toda vez que el niño o gestante cumple con el paquete integrado de salud. No obstante, algunos mencionaron que no pudieron brindar un servicio completo y de calidad debido a que los materiales son insuficientes o están incompletos, a este respecto “se hizo lo que se pudo”.

Además, no todas las instituciones opinan que sus actividades estén directamente ligadas a la primera infancia, y mencionan que participan de la IAL, únicamente por la invitación que se les realizó este año; es decir, no están seguros del rol que pueden desempeñar en el marco del DIT.

En relación a los resultados obtenidos por la IAL durante la gestión actual no evidencia el trabajo con indicadores; sino más bien, la solución a acciones intermedias como es el incremento del estipendio a las actoras sociales de Meta 4, la implementación del Proyecto de reducción de anemia por haber ganado el concurso Sello Regional TINKUY en el año 2020, el incorporar a más instituciones a la IAL, la difusión de mensajes para la prevención de anemia y la reducción de la prevalencia de anemia; pero, sin conocer el valor porcentual del indicador que se ha reducido. Evidenciando una vez más que los participantes de la IAL no tienen completamente claro los conceptos del Desarrollo Infantil Temprano; convirtiéndose en una de las causas de la implementación poco eficiente de dicha política dentro del Distrito.

## Conclusiones

**PRIMERO**, los resultados encontrados validan la hipótesis y nos muestran que en el distrito de Espinar efectivamente la fragmentación organizacional e interinstitucional no ha permitido una adecuada implementación de la Política de Desarrollo Infantil Temprano, pese a las mejores intenciones de sus integrantes, al no tener un conocimiento concreto de lo que implica promover y fortalecer diferentes acciones en el marco del Desarrollo Infantil Temprano, las acciones implementadas de forma independiente no han permitido tener resultados basados en evidencia (indicadores), pese a que existe suficiente evidencia internacional y nacional sobre la importancia de la intervención temprana, oportuna y de calidad durante los primeros años de vida y sus efectos positivos en el desarrollo humano e incluso, social y económico para la sociedad. Se puede concluir, además, que la fragmentación organizacional impide la implementación de una estrategia de intervención; debido a que, sus integrantes tienen miradas diferentes de los objetivos finales o no se sienten comprometidos con el resultado final. Este problema en la gestión pública conlleva un gasto presupuestal mal utilizado, que implica no solo insumos, sino recursos humanos inadecuados, lo que no garantiza una adecuada prestación de los servicios en favor de la primera infancia.

Como fue mencionado en los apartados anteriores, un adecuado desarrollo infantil requiere el acompañamiento a las familias con niños y niñas hasta los 24 meses de edad para que estas puedan ofrecer una crianza cariñosa y sensible a las necesidades de sus hijos; este acompañamiento debe permitir un cambio de comportamiento centrado en el cuidado y las interacciones del entorno más cercano a los niños y niñas. Para ello, dichas estrategias deben asegurarse en un marco de políticas públicas con un enfoque integral adaptado a la realidad de cada región. Lo que significa que en una institución donde prevalece la fragmentación organizacional, no se puede obtener los resultados esperados, y esto repercute directamente en el desarrollo de los niños y niñas de cada localidad; ya que,

mientras transcurre el tiempo sin intervenciones oportunas y adecuadas, los infantes pierden la oportunidad de desarrollar su máximo potencial.

**SEGUNDO**, según la percepción de los integrantes de la IAL existe en el distrito de Espinar una fragmentación organizacional e interinstitucional “media”; debido a que, el gobierno local sólo ha ido articulando ciertas acciones (con salud), principalmente en el marco de cumplimiento de los objetivos de la Meta 4, dejando de lado a otros sectores de vital importancia para contribuir al Desarrollo Infantil Temprana. Sin embargo, según el Marco global del Cuidado Cariñoso y Sensible para el Desarrollo en la Primera Infancia (UNICEF, 2018) refiere que la ruta de acción para mejorar el desarrollo de la primera infancia requiere de cinco componentes: (1) buena salud, (2) adecuada nutrición, (3) oportunidades para el aprendizaje temprano, (3) protección y seguridad, (5) atención receptiva; enfatizando en que, estos cinco componentes son indivisibles; es decir, deben llegar juntos durante el período sensible y crítico para el desarrollo, poniendo especial énfasis en la acción local que permita acciones integrales y articuladas. Asimismo, plantea que las acciones estratégicas para desarrollo de la primera Infancia deben poner sus esfuerzos en proporcionar liderazgo nacional y local, invertir, centrarse en las familias, fortalecer los sistemas, vigilar avances, usar la información e innovar.

Según la información obtenida, se puede concluir que los decisores del gobierno local no han comprendido en su totalidad que el desarrollo infantil temprano requiere una intervención integral, conjunta y en simultáneo. La atención en salud, es sólo uno de los cinco componentes que se debe priorizar durante los primeros 1000 días (desde la gestación hasta los 24 meses de edad). En el distrito de Espinar, la FRAGMENTACIÓN ORGANIZACIONAL que perciben los miembros de la IAL no ha permitido definir estrategias de intervención (así como la asignación presupuestal) dirigidos a una adecuada nutrición, a priorizar las oportunidades de aprendizaje temprano, a la protección y seguridad; ni a proporcionar una atención receptiva. Al no definirse las estrategias de intervención que podrían involucrar directamente a las diferentes instituciones que participan de la IAL, sus representantes perciben la fragmentación y no comprometen con el resultado final:

una adecuada implementación de la Política de Desarrollo Infantil Temprano en el distrito de Espinar.

**TERCERO**, las acciones que cada institución ha ido implementando en el marco de sus competencias han sido poco efectivas; ya que, no cuentan con el presupuesto suficiente, por ende, no tuvieron ni tienen los recursos necesarios para realizar acciones de calidad que contribuyan directamente en los indicadores enmarcados dentro de la Política de Desarrollo Infantil Temprano. En el Perú el DS N° 003-2019-MIDIS establece la Estrategia de Gestión Territorial Primero la Infancia, que propone: “procesos de articulación intersectorial e intergubernamental con el propósito de incrementar el acceso al paquete integral de servicios que contribuyen al desarrollo de las niñas y los niños, desde la gestación hasta los 5 años, buscando alinear las intervenciones del Estado para que las niñas y niños puedan tener la oportunidad de desplegar al máximo sus capacidades”.

Asimismo, los Lineamientos de gestión articulada intersectorial para promover el DIT, denominado "Primero la Infancia" N° 010-2016-MIDIS estableció el Desarrollo Infantil Temprano como prioridad de la política social, elaborado en consenso con 10 ministerios desde una visión común, indicadores, intervenciones estratégicas y siete resultados. Si bien, los miembros de la Instancia de Articulación Local (IAL) en el distrito de Espinar, está conformado por instituciones de diferentes sectores, sus representantes mencionaron que terminan haciendo “lo que pueden”; ya que, no cuentan con presupuesto suficiente para adquirir materiales, equipos, insumos, ni mucho menos para contratar recurso humano que permita la cobertura completa y adecuada de su población asignada. Frente a esta latente necesidad, el gobierno local pudo haber priorizado proyectos de inversión pública el primer año de su gestión, para atender y cubrir en cierta medida las necesidades enfocadas en la intervención integral de la primera infancia; sin embargo, los miembros de la IAL refieren que, el alcalde ha priorizado un proyecto dirigido a los niños y niñas del distrito, recién durante el último año de su gestión.

En este sentido, el hecho de no contar con los recursos suficientes y adecuados, no permite que las acciones implementadas o las propuestas plasmadas en

cualquier documento técnico alcancen los resultados esperados. Garantizar un Desarrollo Infantil adecuado implica atender las necesidades de los niños y niñas de forma simultánea (5 componentes) durante los primeros 1000 días.

**CUARTO**, la fragmentación organizacional e interinstitucional en el Distrito de Espinar ha conllevado hasta cierto punto a generar duplicidad de acciones en un mismo grupo poblacional dejando de atender a otra población vulnerable, generando además un gasto que podría ser empleado de forma más efectiva, en el marco de la Política del DIT. Asimismo, el gobierno local no está considerando la migración constante de los distritos contiguos a Espinar (por ser capital de provincia) de las familias con niños menores de 5 años y gestantes como un factor determinante en el cierre de brechas en los sectores de salud y educación principalmente. La provincia de Espinar, tiene como capital el distrito que lleva su mismo nombre. Al ser este la capital de la provincia, las acciones que implementa el gobierno local (alcalde provincial) deberían considerar aquella población migrante de los otros distritos; ya que, las familias consideran que pueden encontrar mejores condiciones de salud y educación para sus niños y niñas. Sin embargo, debido a la fragmentación organizacional e interinstitucional que perciben los miembros de la IAL, y a los limitados recursos con los que cuentan, la atención no cobertura a todos los niños y niñas del distrito y aquellos que tienen DNI de otro distrito, radican la mayor parte del tiempo dentro del distrito de Espinar.

## **Recomendaciones**

1. Considerando la existencia de la fragmentación en la Instancia de Articulación Local, es imperativo, que los representantes de los gobiernos locales, desde el alcalde, concejo municipal y gerentes de línea, identifiquen las causas de la fragmentación organizacional e interinstitucional en su jurisdicción, tema que debería ser agendado, con el propósito de empoderar a cada integrante de la IAL en cuanto a las acciones que debe realizar, dentro de sus competencias, y fortalecer los procesos de gestión y sostenibilidad que contribuyan al Desarrollo Infantil Temprano. Si bien, la implementación y funcionamiento de la Instancia de Articulación Local ha sido parte de las acciones que se debe implementar dentro de la META 4, es necesario que en las primeras reuniones se plantee de forma clara el rol y la importancia que cumple cada uno de los participantes; así como, la agenda de cada una de las reuniones.
  
2. Para mejorar la eficacia y eficiencia de las acciones implementadas en el marco del Desarrollo Infantil Temprano, el secretario técnico de la Instancia de la Articulación Local, debe establecer junto a los otros participantes, las acciones que cada institución puede y debe realizar en el marco de la implementación del DIT. Si bien, las reuniones de la Instancia de la Articulación Local concluyen con un acta de reunión, se ha evidenciado la necesidad de redactar un documento donde se defina las funciones, acciones, compromisos y/o responsabilidades de cada institución en favor de la primera infancia, a manera de un “Acuerdo para la implementación del DIT” durante el año fiscal en curso, el que debería estar firmado por el representante directo de cada institución (director, gerente, etc.). Además de impulsar y fortalecer el compromiso de las instituciones que participan de la IAL, puesto que, la Estrategia de Gestión Territorial “Primero la Infancia”, en su artículo 2 del DS N° 003-2029-MIDIS, establece que su implementación alcanza a todas las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, cuyas competencias

contribuyen o impactan en el diseño, financiamiento, ejecución, seguimiento y evaluación de la referida Estrategia, ello implica que cada institución cumple un rol significativo para alcanzar el Desarrollo Infantil Temprano de los niños y niñas de su región o localidad. Sumado a ello, el alcalde como presidente de la Instancia de la Articulación Local y el Gerente de Desarrollo Social, como secretario técnico, junto al equipo técnico o especialistas de cada institución, debieran definir y evaluar indicadores que permitan medir los avances de las atenciones que recibe la primera infancia y promover la continuidad de las acciones implementadas hasta el momento, para no perder el trabajo realizado, de acuerdo a la normativa vigente y a las fuentes de información primaria y secundaria que se encuentren en el distrito.

Para ello, una forma de fortalecer el compromiso de quienes integran la IAL y tenerlos como aliados permanentes, es la entrega de reconocimientos al concluir cada año fiscal, a quienes se trabajaron proactivamente para alcanzar el resultado final y el trabajo articulado, teniendo claro los indicadores de inicio y las necesidades o brechas que deben cerrarse durante el año de intervención, para ser comparados en una reunión de evaluación de logros. Otra estrategia que puede implementar el gobierno local es otorgar un incentivo presupuestal a aquella institución que desempeño sus funciones de forma más efectiva y con mayor cobertura; es decir, proporcionar un presupuesto mediante un proyecto de inversión para implementarlos con materiales o equipos, que mejoren aún más las intervenciones.

3. Una estrategia para corregir los efectos de la fragmentación, recae en el secretario técnico de la Instancia de la Articulación Local, quien debe establecer equipos técnicos de trabajo alineados a los 7 resultados del DIT (sector salud y sector educación), donde, en principio, se pueda identificar la problemática, evaluar indicadores y los factores que estén obstaculizando la implementación del DIT en el distrito, además de proponer las alternativas de solución pertinentes, en favor de la primera infancia. Asimismo, ambos equipos debieran tomar en consideración otras experiencias exitosas que hayan tenido características parecidas a las del distrito de Espinar, como las

LUDOTECAS (espacio que permite el juego libre de los niños y niñas entre los 6 y 36 meses); y de ser exitosa, generar políticas mediante una ordenanza municipal, que permitan que las estrategias y/o acciones implementadas trasciendan y sean sostenibles en el tiempo.

Por último, el alcalde como presidente de la Instancia de la Articulación Local debiera participar, al menos de forma trimestral, para conocer sobre los indicadores, las necesidades de las instituciones, los avances y las oportunidades de mejora que se identifiquen durante las reuniones. De tal forma que se genere espacios de evaluación de avance de logro resultados trimestrales, semestrales y anuales. En dichos espacios, se debiera motivar la firma de un convenio con los representantes de la UGEL (primer ciclo) para identificar y atender las necesidades de los PRONOEIs y las instituciones del nivel inicial, dentro de sus competencias, para mejorar la calidad de la prestación del servicio a los niños del primer ciclo.

## Referencias Bibliográficas

- Adissi, G. (2010). La fragmentación en las instituciones públicas: elementos para un análisis desde el habitus de los agentes estatales. *Dialnet*, (59), 1-9. <https://www.margen.org/suscri/margen59/adis.pdf>
- Alarcón, R., Salvador, Y. y Pérez, M. (2020). Dimensiones claves de una gestión pública efectiva en gobiernos locales. Aplicación en un caso de estudio. *Revista Universidad y Sociedad*, 12(6), 411-420. <https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/1863>
- Alarcón, R., Salvador, Y. y Llanes, M. (2019). Medición de la efectividad de la gestión pública de gobiernos locales. *Rumbos TS. Un Espacio Crítico para la reflexión en ciencias sociales*, (20), 175-185. <https://revistafacso.ucentral.cl/index.php/rumbos/article/view/355>
- Ander, E. (2011). *Aprender a investigar: Nociones básicas para la investigación social* (1ra ed.). Editorial Brujas. Argentina.
- Antezana, M. (2016). Procesos de comunicación para la cohesión y articulación social en las instituciones públicas en el Perú: un modelo basado en la Nueva Teoría Estratégica (NTE). *Civilizar* 03 (03): 87-96. <https://ssrn.com/abstract=3177482>
- Arnaiz, V., Arranz, E., Díaz, A., González, F., Ibarra, R., Macipe, R., Perapoch, J. y Ramos, I. (2022). Retos de futuro en el cuidado del desarrollo infantil. [http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S2218-36202020000600411&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S2218-36202020000600411&script=sci_arttext&tlng=pt)
- Ariovich, A. y Crojethovic, M. (2015). *La Fragmentación Institucional y la Potencialidad de las Redes de Servicios de Salud: Un aporte para su análisis*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Barragán, X. (2022). Posmodernidad, gestión pública y tecnologías de la información y comunicación en la Administración pública de Ecuador. *Políticas y problemas públicos*, 14(1), 113-131.

<http://scielo.senescyt.gob.ec/pdf/ecomunes/v1n14/2477-9245-ecomunes-1-14-00113.pdf>

Baena, G. (2017). Metodología de la investigación: Serie integral por competencias (3ra ed.). Grupo editorial Patria. México.

Berríos, M. (2019). Estrategias de articulación interinstitucional para mejorar el cuidado integral de la primera infancia en el Distrito de Mórrope – Región Lambayeque – 2016. [Tesis de maestría, Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo]. Repositorio institucional RENATI.

<https://renati.sunedu.gob.pe/handle/sunedu/2838041>

Britto, P. (2017a). La primera infancia importa para cada niño. UNICEF.

[https://www.unicef.org/peru/sites/unicef.org/peru/files/2019-01/La\\_primera\\_infancia\\_importa\\_para\\_cada\\_nino\\_UNICEF.pdf](https://www.unicef.org/peru/sites/unicef.org/peru/files/2019-01/La_primera_infancia_importa_para_cada_nino_UNICEF.pdf)

Britto, P. (2017b). Orientación programática de UNICEF para el desarrollo de los niños y las niñas en la primera infancia. División de programas. UNICEF.

<https://www.unicef.org/media/107611/file/Programme-Guidance-for-ECD-SPANISH.pdf>

Bonnefoy, J. y Armijo, N. (2005). Indicadores de desempeño en el sector público; Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. Santiago de Chile

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S05900\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S05900_es.pdf)

Borgeaud, N. (2020). Entre desarrollo y fragmentaciones: Estudios y panorama del cuidado remunerado en Argentina; Fundación Medifé. Argentina.

Buleje, N. (2018). Implementación de políticas públicas para la atención integral al niño y niña de 0 a 3 años de edad en el distrito de San Jerónimo, provincia de Andahuaylas. [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio institucional RENATI

<https://renati.sunedu.gob.pe/handle/sunedu/2660491>

Carbajal, A. (2020). Articulación interinstitucional y productividad laboral en el Consejo Regional La Libertad, 2019. [Tesis de maestría, Universidad César Vallejo]. Repositorio institucional RENATI

<https://renati.sunedu.gob.pe/handle/sunedu/2934939>

Carrero, C., Oróstegui, M., Ruiz, L. y Barros, D. (2018). Anemia infantil: Desarrollo cognitivo y rendimiento académico. *Archivos Venezolanos de Farmacología y Terapéutica*, 37(4), 411-434.

<https://www.redalyc.org/journal/559/55963209020/55963209020.pdf>

Cebul, R., Rebitzer, J., Taylor, L. y Votruba, M. (2008). Organizational fragmentation and care quality in the U.S. health care system. NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH, Cambridge.

<http://www.nber.org/papers/w14212>

CEPLAN- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2016). Plan Estratégico Sectorial Multianual PESEM – Salud (2016 – 2021). Perú.

[https://www.ceplan.gob.pe/documentos/\\_plan-estrategico-sectorial-multianual-pesem-salud-2016-2021/](https://www.ceplan.gob.pe/documentos/_plan-estrategico-sectorial-multianual-pesem-salud-2016-2021/)

CEPLAN- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2016). Plan Estratégico Sectorial Multianual PESEM – Educación (2016 – 2021). Perú.

[https://www.ceplan.gob.pe/documentos/\\_plan-estrategico-sectorial-multianual-pesem-educacion-2016-2021/](https://www.ceplan.gob.pe/documentos/_plan-estrategico-sectorial-multianual-pesem-educacion-2016-2021/)

CEPLAN- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2022). Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 (PEDN). Perú.

<https://www.gob.pe/institucion/ceplan/campa%C3%B1as/11228-peru-plan-estrategico-de-desarrollo-nacional-al-2050>

Costa, M., Lui, L. y Rebello, S. (2022). Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada. Instituto de Investigación Económica Aplicada – IPEA, Rio de Janeiro, Brasil.

Crojethovic, M. y Ariovich, A. (2015). Las redes: un modelo organizativo para contrarrestar la fragmentación institucional del sistema de salud en la Argentina. *Revista Electrónica Gestión de las Personas y Tecnología*, 8(24), 38-50.

<https://www.redalyc.org/pdf/4778/477847102004.pdf>

Cunill, N. (2014). La intersectorialidad en el gobierno y la gestión de la política social. *Gestión y Política Pública*, XXIII (1), 5-46.

<http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v23n1/v23n1a1.pdf>

De Castro, F., Vázquez-Salas, R.A., Villalobos, A., Rubio-Codina, M., Prado, E., Sánchez-Ferrer, J.C., Romero, M. y Shamah-Levy, T. (2019). Contexto y resultados del desarrollo infantil temprano en niños y niñas de 12 a 59 meses en México. *Revista Salud Pública de México*, 61(6), 775-786.

<https://www.scielosp.org/pdf/spm/2019.v61n6/775-786/es>

De Alba, F. (2006). Fragmentación institucional en México: la saturación del espacio político y la acción intergubernamental en una metrópoli en conflicto. *Provincia*, (16), 109-159.

Estupiñán, M., Galarza, J. C., Rosero, E. del R., y Acosta, S. (2022). El desarrollo infantil desde la perspectiva fisiológica cerebral, una revisión sistemática. *Conciencia Digital*, 5(1.1), 163-178.

<https://doi.org/10.33262/concienciadigital.v5i1.1.1992>

Evaluación de Resultados del Plan Estratégico Institucional 2018 – 2020. (2019). Gobierno Regional del Cusco. Recuperado de

[https://transparencia.regioncusco.gob.pe/transparencia/planeamiento\\_organizacion/pei/Evaluacion%20de%20Resultados%202019%20Plan%20Estrategico%20Institucional%202018-2020.pdf](https://transparencia.regioncusco.gob.pe/transparencia/planeamiento_organizacion/pei/Evaluacion%20de%20Resultados%202019%20Plan%20Estrategico%20Institucional%202018-2020.pdf)

Evaluación de Resultados del Plan Estratégico Institucional 2020. (2021). Municipalidad Provincial de Espinar. Recuperado de

<https://muniespinar.gob.pe/pte/planeamiento-org/planes-pol/pei>

Failache, E. y Katzkowicz, N. (2019). Desarrollo infantil en Uruguay: una aproximación a sus determinantes". *Revista Desarrollo y Sociedad*, Nro. 83 (), 55-104.

<https://doi.org/10.13043/dys.83.2>

Fernández, A. (2017). *Análisis de la gestión articulada orientada a reducir la desnutrición crónica y la anemia infantil, distrito de sancos – Ayacucho (enero 2015 – abril 2016)* [Tesis de maestría, Universidad del Pacífico]. Repositorio institucional RENATI

<https://renati.sunedu.gob.pe/handle/sunedu/2889404>

Franco, F. (2017). La fragmentación del estado en Chile y la gestión de las políticas públicas. *Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, 4(1), 47-70. Recuperado el 09 de abril del 2022 de

<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/mundosplurales/article/view/3051>

Franco, R. y Lanzaro, J. (2006). Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina. Naciones Unidas. Buenos Aires, Argentina.

<https://hdl.handle.net/11362/2810>

Gago, G., Juárez, S. y Kuroiwa, C. (2022). *Impacto de la fragmentación organizacional en la intervención pública para la lucha contra la anemia en el distrito de San Juan de Lurigancho en el periodo 2015-2019* [Tesis de maestría, Universidad Continental]. Repositorio institucional RENATI

<https://renati.sunedu.gob.pe/handle/sunedu/3079908>

Goodman, C. B. (2019). Local Government Fragmentation: What Do We Know? *State and Local Government Review*, 51(2), 134–144.

<https://doi.org/10.1177/0160323X19856933>

González, P. (2016). *Políticas públicas de Desarrollo Infantil Temprano en el Perú: El caso de las intervenciones efectivas con familia* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio institucional PUCP

<https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/11854>

Guerra, J. (2021). *Análisis de la articulación intergubernamental en la política Primero la Infancia en el ámbito del Gobierno Regional Ayacucho, 2016-2019* [Tesis de maestría, Universidad César Vallejo]. Repositorio institucional

RENATI <https://renati.sunedu.gob.pe/handle/sunedu/2927901>

Guardamagna, M., y Cueto, W. (2013). Políticas de Estado en democracia: la relación estado/sociedad como ámbito de construcción de la política. *Si somos americanos*, 13(2), 59-80.

[https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0719-09482013000200004&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0719-09482013000200004&script=sci_arttext)

Hernández, M., Sánchez, M., López, M., Puentes P. (2019). La gestión pública local como garante de la eficacia en la administración pública cubana. *Cooperativismo y Desarrollo*, 7(2), 212-224. Recuperado en 22 de abril de 2022, de [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2310-340X2019000200212&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2310-340X2019000200212&lng=es&tlng=es).

Hernández, R., y Mendoza, P. (2018). *Metodología de la investigación* (1ra edición). Editorial McGraw-Hill Education. México.

Hernández, R., Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGraw-Hill.

<https://ebooks724.continental.elogim.com:443/?il=6443>

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, M. P. (2014). Metodología de la investigación (6ta edición). Editorial McGraw-Hill Education. México.

Lozares, C., Marti, J., Molina, J. y Garcia-Masías, A. (2013). La cohesión-integración versus la fragmentación social desde una perspectiva relacional. *Metodología de Encuestas*, 15(), 57-75.

[https://ddd.uab.cat/pub/artpub/2013/127868/metenc\\_a2013v15p57iSPA.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/artpub/2013/127868/metenc_a2013v15p57iSPA.pdf)

Marulanda, A. (2021). *Lineamientos estratégicos para la implementación de la unidad de primera infancia del municipio de Bello en pro de la atención integral de la población* [Tesis de maestría, Universidad EAFIT Colombia]. La referencia <http://hdl.handle.net/10784/31118>

MIDIS-Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2016). Aprueban los Lineamientos “Primero la Infancia”, en el marco de la Política de desarrollo e inclusión social. Decreto Supremo N° 010-2016-MIDIS. Diario Oficial El Peruano.

[http://www.midis.gob.pe/wp-content/uploads/2019/08/DS\\_N\\_010-2016-MIDISv2.pdf](http://www.midis.gob.pe/wp-content/uploads/2019/08/DS_N_010-2016-MIDISv2.pdf)

MIDIS-Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2020). Intercambio de experiencias regionales en Desarrollo Infantil Temprano, Primera edición 2020. 26-44.

[https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/migl/metas/guia\\_meta4\\_2022.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/migl/metas/guia_meta4_2022.pdf)

MIDIS-Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2021). Directiva para la implementación de la estrategia de gestión territorial “Primero la Infancia” a nivel regional y local (Directiva N° 004-2021-MIDIS). Dirección General de Políticas y Estrategias.

[https://www.midis.gob.pe/sello\\_municipal/wp-content/uploads/2021/06/P2\\_Directiva-EGTPI.pdf](https://www.midis.gob.pe/sello_municipal/wp-content/uploads/2021/06/P2_Directiva-EGTPI.pdf)

MIDIS-Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2021). Manual para la implementación de la estrategia de gestión territorial “Primero la Infancia”. Dirección General de Implementación de Políticas y Articulación Territorial.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1993461/RVM%20N%20001-2021-MIDIS-VMPEs.pdf.pdf?v=1625496369>

MIDIS-Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2021). Caja de herramientas para los gobiernos locales. Dirección General de Implementación de Políticas y Articulación Territorial, Dirección de Articulación Territorial

[https://drive.google.com/file/d/1fAJJo5FW5jpszNZKoaFmk-tliicag\\_zNMu/view](https://drive.google.com/file/d/1fAJJo5FW5jpszNZKoaFmk-tliicag_zNMu/view)

MINSA-Ministerio de Salud (2022). Guía para el cumplimiento de la Meta 4 “Acciones de municipios para promover la adecuada alimentación, la prevención y reducción de la anemia”. MINSA, 10-16.

[https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/migl/metas/guia\\_meta4\\_2022.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/migl/metas/guia_meta4_2022.pdf)

MINSA-Ministerio de Salud (2019). Guía para el cumplimiento de visitas domiciliarias por actores sociales. Meta 4 “Acciones de municipios para promover la adecuada alimentación, la prevención y reducción de la anemia”. 18-21.

[https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/migl/municipalidades\\_pmm\\_pi/guia\\_meta4\\_2019.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/migl/municipalidades_pmm_pi/guia_meta4_2019.pdf)

Mora, C. (2018). *Segmentación y fragmentación del Sistema Nacional de Salud desde la percepción de actores políticos-sociales*. San Lorenzo, Paraguay, 2017 [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Asunción]. Archivo digital.

<http://revista.unibe.edu.py/index.php/rcei/article/view/254>

Merino, M., y Cejudo, G. (2019). Problemas, decisiones y soluciones: Enfoques de política pública. Fondo de Cultura Económica.

Muñoz, P. (2020). La gestión pública: De los modelos al territorio. Manual de ciencia política y relaciones internacionales. Universidad Sergio Arboleda. Bogotá D. C.

Nahón, C. (2002). Política social y acumulación de capital en la Argentina: la fragmentación regresiva de la educación, la salud y la previsión social en la década del noventa. *FACES*, 8(15), 23-70.

[http://nulan.mdp.edu.ar/101/1/FACES\\_n15\\_23-70.pdf](http://nulan.mdp.edu.ar/101/1/FACES_n15_23-70.pdf)

Niño Rojas, V. (2011). Metodología de la investigación: Diseño y ejecución (1ra ed.). Ediciones de la U. Bogotá, Colombia.

Ortegón, E. (2008). Guía sobre diseño y gestión de la política pública (1ra. ed.). Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología.

Ortegón, E. y Machicao, J., (2019). Complejidad, inteligencia artificial y evolución en la gestión pública: retos y oportunidades. Perú: Universidad Continental: Fondo Editorial.

<https://repositorio.continental.edu.pe/handle/20.500.12394/6560>

Perlo, C., De la Riestra, M. y Costa, L. (2010). "Organización, fragmentación y posibilidades de cambio: la brecha como vacío fértil". *Cadernos EBAPE.BR*, 8(2), 246-259.

<https://doi.org/10.1590/S1679-39512010000200005>

Plan estratégico institucional (PEI) 2018 – 2020. Gobierno Regional de Cusco. Recuperado de

[https://transparencia.regioncusco.gob.pe/transparencia/planeamiento\\_organizacion/pei/Masbtn/PEI-2018.pdf](https://transparencia.regioncusco.gob.pe/transparencia/planeamiento_organizacion/pei/Masbtn/PEI-2018.pdf)

Plan estratégico institucional (PEI) 2020 – 2023. Gobierno Regional de Cusco. Recuperado de

[https://transparencia.regioncusco.gob.pe/transparencia/planeamiento\\_organizacion/pei/Masbtn/PEI-2020-2023\\_compressed.pdf](https://transparencia.regioncusco.gob.pe/transparencia/planeamiento_organizacion/pei/Masbtn/PEI-2020-2023_compressed.pdf)

Plan estratégico institucional (PEI) 2021 – 2024. Gobierno Regional de Cusco. Recuperado de

[https://transparencia.regioncusco.gob.pe/transparencia/planeamiento\\_organizacion/pei/Plan%20Estrategico%20Institucional%202021-2024.pdf](https://transparencia.regioncusco.gob.pe/transparencia/planeamiento_organizacion/pei/Plan%20Estrategico%20Institucional%202021-2024.pdf)

Plan estratégico institucional (PEI) 2019 – 2021. Municipalidad Provincial de Espinar. Recuperado de

<https://muniespinar.gob.pe/pte/planeamiento-org/planes-pol/pei>

Resolución Directoral N° 002-2014-MEF/50.01 (2014). Ministerio de Economía y Finanzas. Recuperado de

<https://www.mef.gob.pe/en/por-instrumento/resolucion-directoral/10972-resolucion-directoral-n-002-2014-ef-50-01/file>

Reyes, J. (2018). *Influencia del servicio de cuidado diurno del programa nacional Cuna Mas para mejorar el desarrollo infantil en los niños y niñas usuarios del centro poblado El Milagro del distrito de Huanchaco, año 2017* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Trujillo]. Repositorio institucional RENATI

<https://renati.sunedu.gob.pe/handle/sunedu/2699859>

Rodríguez, M. (2005). Metodología de la investigación. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, División Académica de Ingeniería y Arquitectura. México.

<https://books.google.com.pe/books?id=r4yrEW9Jhe0C&pg=PA25&dq=investigacion+descriptiva&hl=es-419&sa=X&ved=2ahUKEwj5s67irOj8AhUOHrkGHdl-Aq8Q6AF6BAgMEAI#v=onepage&q&f=false>

Rojas, J. (2017) *Corresponsabilidad y articulación en el fortalecimiento del centro de promoción y vigilancia comunal, meta de los incentivos municipales, Ambato Tamborapa – Perú* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Cajamarca]. Repositorio institucional RENATI

<https://renati.sunedu.gob.pe/handle/sunedu/2847994>

Solano, D. (2014). La comunicación en instituciones públicas: balance y perspectivas. Conexión ESAN. Consultado el 03 de marzo de 2023.

Recuperado de <https://www.esan.edu.pe/conexion-esan/comunicacion-instituciones-publicas-balance-perspectivas#:~:text=Una%20instituci%C3%B3n%20p%C3%ABlica%20es%20la,de%20promoci%C3%B3n%20de%20mejores%20pr%C3%A1cticas.>

UNICEF (2022). “Guía de lineamientos y estándares para la implementación de la Experiencia Demostrativa de ludotecas en el marco de la Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (ENAPI). ¡UNICEF Paraguay-Kunu’u - MINNA - MEC - MSPyBS - Vamos! SPS.

Valencia, M. W. (2022). Efectividad de la gestión pública a través de la planificación estratégica. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, Ciudad de México, México, 6(6), 97-115.

[https://doi.org/10.37811/cl\\_rcm.v6i6.3473](https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i6.3473)

Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, 20(), 149-187.

<https://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=359633165006>

Waissbluth, M. (2021). Introducción a la gestión pública. CONECTA.

Zelli, F. (2015). Institutional Fragmentation. In P. H. Pattberg, & F. Zelli (Eds.), *Encyclopedia of Global Environmental Governance and Politics*, (1), 469-477.

<https://lup.lub.lu.se/search/publication/8057843>

Zelli, F. y Asselt, H. (2013). Introduction: The Institutional Fragmentation of Global Environmental Governance: Causes, Consequences, and Responses. *Global Environmental Politics* 2013; 13 (3), 1–13.

[https://doi.org/10.1162/GLEP\\_a\\_00180](https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00180)

## Anexos

### Anexo 1: Guía para entrevista semiestructurada sobre la percepción de la fragmentación organizacional

#### Introducción:

Las preguntas realizadas a continuación son parte de una investigación académica (tesis de maestría) para conocer su opinión sobre el desarrollo infantil temprano y su implementación en el Distrito de Espinar. Las respuestas obtenidas, sólo serán utilizadas para este estudio manteniendo la confidencialidad de la información.

#### Preguntas:

1. ¿Cuál considera que es el objetivo de la IAL?
2. ¿Cómo evalúa ud. la participación de las diferentes instituciones en las reuniones de la Instancia de Articulación Local - IAL?
3. ¿Considera que las actividades propuestas en la IAL se trabajan de forma coordinada? ¿Ha notado cambios significativos durante el tiempo que viene participando de la IAL?
4. ¿es posible que instituciones de diferentes sectores pueden trabajar de forma conjunta?
5. ¿Qué conoce sobre el desarrollo infantil temprano - DIT?, ¿cómo evaluaría su implementación? ¿Existe alguien que lo lidere?
6. Según su punto de vista, ¿Cuáles considera que son los indicadores o marcadores de que miden la implementación del desarrollo infantil temprano en un distrito?
7. ¿Considera importante invertir en la primera infancia?
8. Desde su punto de vista, ¿Qué acciones o estrategias realiza su institución para contribuir al desarrollo infantil temprano?
9. Considera Ud. que dentro de la IAL ¿existen instituciones más importantes que otras para la implementación del DT?
10. ¿Qué factores influyen en la atención que brinda el gobierno local para atender las necesidades de los diferentes sectores como salud, educación, etc.?
11. ¿Qué le parece el rol que desempeña el gobierno local respecto a las actividades enmarcadas en el desarrollo infantil dentro del distrito de Espinar en los últimos 3 años?

12. Desde su experiencia como trabajador en el distrito de Espinar ¿Qué puede sugerir para mejorar las acciones dirigidas a la primera infancia?

**Al finalizar:**

Dé las gracias y exprese la posibilidad de participaciones futuras.

## Anexo 2: Matriz de Categorización

PROBLEMAS	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	CATEGORIAS
Problema General	Objetivo general	Hipótesis general	
La inadecuada implementación de la Política de Desarrollo Infantil Temprano por la fragmentación organizacional e interinstitucional en el distrito de Espinar.	Determinar como la fragmentación organizacional e interinstitucional no permite una adecuada implementación de la Política de Desarrollo Infantil Temprano en el distrito de Espinar.	La fragmentación organizacional e interinstitucional no permite una adecuada implementación de la Política de Desarrollo Infantil Temprano en el distrito de Espinar.	Fragmentación organizacional e interinstitucional: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta</li> <li>• Media</li> <li>• Baja</li> </ul>
Problema Específico	Objetivo Específicos	Hipótesis Específicos	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rol estratégico del gobierno local para dinamizar la gestión articulada subvalorada.</li> <li>• Débil intervención a nivel intersectorial e intergubernamental orientadas a resultados prioritarios del DIT.</li> <li>• No se evidencia una reducción significativa en los indicadores de anemia y desnutrición en niños, niñas y gestantes del distrito de Espinar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar el estado de la fragmentación organizacional e interinstitucional en el distrito de Espinar.</li> <li>• Determinar la eficacia y eficiencia de las acciones realizadas por las instituciones comprometidas con la primera infancia en el distrito de Espinar en el marco de la implementación de la política de Desarrollo Infantil Temprano.</li> <li>• Analizar el efecto de la fragmentación organizacional e interinstitucional sobre la implementación de la política de Desarrollo Infantil Temprano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe una alta fragmentación organizacional e interinstitucional en el distrito de Espinar.</li> <li>• Las acciones realizadas por las instituciones “comprometidas” con la primera infancia en el distrito de Espinar en el marco del DIT, son poco efectivas (ni eficaz ni eficiente).</li> <li>• La fragmentación organizacional e interinstitucional en el Distrito de Espinar conlleva a la duplicidad de acciones en un mismo grupo poblacional dejando de atender a otra población vulnerable, generando además un gasto que podría ser empleado de forma más efectiva, en el marco de la Política del DIT.</li> </ul>	Implementación de la Política de Desarrollo Infantil Temprano. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adecuado</li> <li>• Inadecuado</li> </ul>