

Escalando los servicios para la primera infancia en las ciudades: aprendizajes de cuatro estudios de casos de Urban95

- ▶ El programa Urban95 ayuda a las ciudades a ampliar la escala de los servicios destinados a la primera infancia.
- ▶ En Princeton se ha estudiado cómo se ha implementado Urban95 en Tel Aviv, Tirana, Boa Vista y Recife.
- ▶ El apoyo de los altos cargos y los viajes de estudios para ver de cerca otras iniciativas son factores de éxito.

Jennifer Widner

Profesora de Política y
Asuntos Internacionales
Universidad de Princeton,
Princeton (Nueva Jersey),
EE. UU.

Savvas Verdis

Investigador sénior
LSE Cities, London
School of Economics and
Political Science, Londres,
Reino Unido

No es fácil ampliar la escala de las iniciativas en favor del desarrollo de la primera infancia: los costes suelen ser altos; las inversiones en este ámbito compiten con otras prioridades; la falta de confianza o el miedo a los cambios puede dificultar la implantación en comunidades frágiles; es posible que los programas no lleguen a los grupos o barrios para los que se han diseñado; no siempre hay suficiente personal con las competencias y aptitudes necesarias; y a veces resulta difícil agilizar el trabajo de cada departamento. El programa Innovations for Successful Societies (ISS) de la Universidad de Princeton ha estudiado cuatro casos prácticos (Tel Aviv [Israel], Tirana [Albania], Boa Vista [Brasil] y Recife [Brasil]), con la revisión de LSE Cities, para ver cómo han abordado las dificultades relativas a la coordinación y la prestación de servicios estas ciudades que se han sumado a la iniciativa Urban95 de la Fundación Bernard van Leer.¹

El programa Urban95 apuesta por integrar los servicios destinados a la primera infancia y por garantizar que los cuidadores con bebés y niños pequeños puedan llegar a los lugares de interés de forma más fácil y segura, pasando por zonas que permitan jugar. De este modo, las ciudades mejoran el acceso a los programas de desarrollo de la primera infancia; ayudan a los proveedores de servicios (ya sean públicos, privados o sin ánimo de lucro) a reducir costes y ampliar la cobertura; y permiten a las familias con niños pequeños aprovechar las oportunidades de aprendizaje que ofrece su entorno. Más en general, Urban95 “da voz” a los niños con el fin de acelerar los cambios necesarios para afrontar problemas que afectan desde hace tiempo a las ciudades, como la calidad del aire y la necesidad de espacios públicos.

Este esfuerzo por integrar la prestación de servicios con el tipo de urbanismo que se suele asociar al entorno construido de las ciudades exige fomentar la colaboración constante a varios niveles y entre distintos departamentos. Urban95 trata de desarrollar el liderazgo, el pensamiento estratégico y otras competencias que hacen falta para ampliar la escala de las iniciativas centradas en la primera infancia. Se trata de lograr la autorización necesaria para hacer cambios tanto en los servicios como en el paisaje urbano, fijar objetivos de forma colaborativa, defender los beneficios de tipo medioambiental y social que

¹ Para leer casos prácticos sobre las colaboraciones de la Fundación en las que se han estudiado formas de ampliar la escala de los servicios destinados a niños pequeños y cuidadores, visite: <https://bernardvanleer.org/publications-reports/scaling-partnerships-case-studies/>

se obtienen también al invertir en la primera infancia, construir entendimiento e impulso entre los funcionarios municipales, colaborar estrechamente con las comunidades, realizar un seguimiento de las iniciativas y recopilar la información necesaria para crear políticas basadas en pruebas.

Ideas valiosas

Los casos prácticos analizados en el programa ISS de Princeton muestran una serie de conclusiones positivas de la experiencia de los últimos dos años, así como ciertos ámbitos en los que se ha avanzado con más dificultad pero que también han permitido probar buenas ideas que pueden marcar la diferencia.

En las cuatro ciudades, desempeñaron un papel importante el alcalde y la máxima autoridad de la ciudad, que apoyaron el programa y a veces incluso intervinieron para convencer a los consejeros o a los responsables de departamento más escépticos para que colaborasen. En Boa Vista y Tirana, los alcaldes encabezaron la adopción del programa y se convirtieron en su imagen pública. Por el contrario, en Tel Aviv el cambio fue de abajo a arriba: los funcionarios municipales organizaron el apoyo en los distintos departamentos y se ocuparon de mostrar al alcalde los resultados de los primeros proyectos para que se diese cuenta del potencial de la iniciativa y se comprometiese más con ella. Cada alcalde tenía sus propias motivaciones y teorías del cambio, pero en todos los casos resultaba crucial contar con su apoyo.

Tirana creó nuevas estructuras para financiar e implantar el programa, mientras que Tel Aviv, Boa Vista y Recife aprovecharon su experiencia con programas anteriores y las fundaciones o fondos fiduciarios ya existentes para recibir ayudas del exterior, reunir a distintas contrapartes, llevar un seguimiento de los resultados y maximizar la probabilidad de que la política siguiera contando con apoyo aunque cambiase el gobierno.

Los cuatro casos prácticos brindan más ideas interesantes sobre cómo incluir la prestación de servicios para la primera infancia en estructuras gubernamentales integrales, lo cual ayuda a incluir este ámbito en el flujo de trabajo de los departamentos municipales. Para ampliar la escala de estos servicios e iniciativas, resultan esenciales la colaboración eficaz y dos tipos de integración gubernamental: la horizontal entre departamentos y, en menor medida, la vertical entre los niveles nacional y municipal.

Los gobiernos municipales solían coordinar el programa Urban95 mediante un pequeño equipo encargado del seguimiento de la implementación, la resolución de problemas y la planificación. En Recife, el alcalde asignó a un responsable de personal la tarea de coordinar a los distintos jefes de departamento y ocuparse de la mejora continua del programa mediante la supervisión meticulosa de las intervenciones. En Tel Aviv tenían una responsabilidad similar ciertos empleados que trabajaban en un departamento del municipio, en lugar de con el alcalde. La confianza mutua y la creación de redes sólidas entre los distintos departamentos fueron muy importantes para

“Al personal de obras públicas muchas veces le costaba entender por qué se le pedía colaborar con ONG o con los departamentos de sanidad o de educación en proyectos destinados a menores de 3 años, pero al ver un ejemplo práctico sobre el terreno quedaba mucho más claro.”

reforzar la integración horizontal en esta ciudad, donde ciertas personas clave actuaban como mediadoras entre los departamentos.

Los casos de Recife y Boa Vista demuestran que la escala de los proyectos de Urban95 se amplía de forma más eficaz y los cambios se aceleran si se vincula el programa a políticas nacionales ya existentes en favor de los niños pequeños. En Tel Aviv, en cambio, al principio la respuesta de la ciudad fue lenta debido a la ausencia de una política nacional que fomentase la inversión en la primera infancia. Sin embargo, más tarde la división de la autoridad entre los ámbitos local y nacional dio forma al programa que surgió.

En general, los funcionarios municipales señalaron el efecto positivo de los viajes de estudios y los talleres de formación ejecutivos a la hora de eliminar el escepticismo existente entre ciertos cargos clave. Al personal de obras públicas muchas veces le costaba entender por qué se les pedía colaborar con ONG o con los departamentos de sanidad o de educación en proyectos destinados a menores de 3 años, pero al ver un ejemplo práctico sobre el terreno quedaba mucho más claro. Los talleres ayudaban a desarrollar ideas y a generar entusiasmo. En ciertos casos, el hecho de comunicarse cada cierto tiempo con funcionarios de otras ciudades resultó útil para mantener el impulso inicial.



En todos los casos, los líderes utilizaron proyectos piloto o una serie de inversiones iniciales para recabar apoyo público. Tanto Tirana como Tel Aviv destinaron las primeras inversiones a parques en lugares céntricos de la ciudad, lo cual ayudó a poner en primer plano las intervenciones para la primera infancia.

En los barrios vulnerables o con población especialmente escéptica, a los funcionarios municipales les pareció útil colaborar con organizaciones sin ánimo de lucro que ya conocían a los residentes y se habían ganado su confianza. En Recife, por ejemplo, tuvo un valor incalculable una red de agentes de paz comunitarios que difundió las iniciativas y logró llevar a los cuidadores y los niños al centro donde se prestaban los servicios, que estaba situado en sus propias instalaciones.

En ciertos lugares al principio no resultó nada fácil inculcar un sentido de responsabilidad cívica para el mantenimiento de los espacios y el respeto de las medidas de reducción del tráfico: en cuanto se creaba un nuevo “miniparque”, llegaban vándalos a destrozarlo. Poco a poco los municipios afectados empezaron a adaptarse, tratando de concienciar a la población, comprando equipamiento más resistente o con ambas medidas a la vez.

Escollos

En los casos prácticos se observan ciertas dificultades e intentos de soluciones en común. Las ciudades daban más prioridad a la acción que a la evaluación, lo cual es comprensible. Sin embargo, al no plantearse desde el principio el modo de evaluar el rendimiento, la mayoría de los municipios carecían de datos de referencia y tenían pocas pruebas del impacto logrado en las fases tempranas o intermedias, lo que dificultaba tanto la comunicación con los votantes como la toma de decisiones.

Cuando los equipos municipales empezaron a usar indicadores, el siguiente reto fue lograr que los proveedores de servicios que trabajaban en primera línea en ONG u oficinas gubernamentales recopilasen y compartiesen los datos necesarios. En muchos casos estaban demasiado ocupados, y el equipo de innovación casi nunca realizaba el seguimiento necesario, pero hubo excepciones. Por ejemplo, en Tel Aviv los proveedores de servicios ayudaron a realizar encuestas a los padres que utilizaban los servicios e idearon formas creativas de recopilar datos, como contar las personas presentes en un parque en un determinado momento. Estas experiencias apuntan a la importancia a largo plazo de incluir los procesos de evaluación en el diseño de los programas ya desde antes de que se completen las inversiones.

Para la recopilación de datos, algunas de las ciudades contaron con la ayuda de representantes del ámbito universitario y estudiantes voluntarios, pero pocas veces se lograron los resultados esperados. Aunque estas colaboraciones funcionaban bien cuando se trataba de seguir instrucciones claras durante uno o dos días, resultaba mucho más difícil gestionar otras formas de participación,

“En las cuatro ciudades, desempeñaron un papel importante el alcalde y la máxima autoridad de la ciudad, que apoyaron el programa y a veces incluso intervinieron para convencer a los consejeros o a los responsables de departamento más escépticos para que colaborasen.”

pues tanto los estudiantes como sus profesores tenían que dedicarse a otras cuestiones. Tal vez sean más prometedoras otras ideas, como asignar tareas breves, intensivas y bien definidas con la posibilidad de recibir alguna compensación, o encargos remunerados para desempeñar ciertas funciones.

El hecho de recabar datos también habría podido servir para paliar otro problema: gestionar el riesgo de politización y mejorar la sostenibilidad. Aunque por un lado los alcaldes querían tener la posibilidad de mostrar logros concretos y de peso, también tenían que evitar que el proyecto se identificase demasiado con su partido político y que pudiera desaparecer con el próximo cambio de gobierno. En ciertos casos, el hecho de asignar la responsabilidad de algunos aspectos del programa a una alianza o fundación local ayudó a mejorar la sostenibilidad, pues de este modo mejoraba la continuidad del personal y se creaba un foro neutro para evaluar los resultados.

“El equilibrio entre las medidas orientadas a generar apoyo y la necesidad de ofrecer los servicios en los barrios desfavorecidos es una de las cuestiones más difíciles para los líderes del programa Urban95.”

En ocasiones, había estatutos nacionales concebidos para minimizar la politización que prohibían las nuevas inversiones o la recepción de fondos del exterior en los meses previos a unas elecciones, lo cual dificultaba la planificación. Para evitar retrasos en las transferencias de fondos o en la ejecución de las iniciativas, los equipos encargados de los proyectos tenían que preparar atentamente todas las operaciones y programarlas de forma que las que tenían lugar justo antes de unas elecciones se adelantaran al periodo de prohibición.

Problemas futuros relativos a la ampliación de la escala

En el programa ISS de Princeton, nos parecía innovadora la idea de usar el urbanismo y la coordinación de servicios para ampliar la escala y llegar a las familias con niños pequeños que no recibían la atención necesaria. El éxito de la idea depende no solo de la coordinación municipal (la cuestión en que se centran nuestros estudios) sino también del momento en que se ponga en marcha la iniciativa, de la creatividad que se utilice y de la correspondencia entre los contenidos del programa y las necesidades existentes. Hay que tener en cuenta seis cuestiones.

1 Cambios de infraestructura

No es fácil ni económico modificar obras públicas como aceras o calles. La oportunidad surge durante las ampliaciones o rehabilitaciones, así que el éxito de esta forma de ampliar la escala depende en parte de si las oportunidades coinciden (en el tiempo y en el espacio) con las prioridades del programa. Dicho esto, también es posible optar por soluciones creativas. Por ejemplo, Tirana llevó a cabo toda una revolución en el uso de los espacios públicos, mientras que Tel Aviv probó proyectos que requerían una inversión mucho menor en infraestructura duradera: parques móviles, reducción del tráfico en las calles que solían usar los padres y conversión de pequeños kioscos en cobertizos para juguetes educativos.

2 Ubicación de las inversiones

También plantea dificultades la elección de la ubicación de estas inversiones, ya se trate de infraestructuras permanentes o de parques móviles. Al principio Tirana y Tel Aviv se concentraron en los espacios públicos más conocidos o céntricos de la ciudad. Esta estrategia se podría calificar de “urbanismo de campaña”, porque se opta por lugares que atraen la atención de la ciudadanía y de los medios de comunicación, pero puede servir para dar el impulso inicial al programa, como ocurrió en Tel Aviv. La otra cara de la moneda es el riesgo de generar resistencia en la opinión pública, como sucedió en Tirana. Aunque las inversiones visibles en lugares destacados a veces ayudan a ampliar el apoyo, en ocasiones reciben críticas por dejar de lado a las familias más necesitadas. El equilibrio entre las medidas orientadas a generar apoyo y la necesidad de ofrecer los servicios en los barrios desfavorecidos es una de las cuestiones más difíciles para los líderes del programa Urban95.

3 Recursos humanos

En los estudios de los casos prácticos no se analizan la calidad ni los costes del personal, dos aspectos que podrían ser obstáculos considerables para la ampliación de la escala, según las condiciones del mercado laboral y las tasas de uso de los servicios. La solución de Tel Aviv fue integrar el programa con otros proyectos y planes que estaban desarrollando los distintos departamentos, lo cual hacía posible un uso más eficiente de los recursos. Por ejemplo, los líderes de los proyectos se dieron cuenta de que parte de la estimulación intelectual necesaria para el desarrollo de la primera infancia podía tener lugar sin asistencia profesional en los parques urbanos, algo en lo que ya se estaba invirtiendo. Además, la ciudad animó a los padres a instalar en sus teléfonos Digitaf, una app que conecta a los cuidadores entre ellos y con distintos programas, lo que contribuye a fomentar la ayuda entre iguales para reducir la necesidad de profesionales. Esta opción podría resultar útil en otros países que cuenten con un acceso a la tecnología generalizado.

4 Optimización de la prestación de servicios

Solo en pocos casos las ciudades han probado de forma exhaustiva la agrupación de varios servicios en «zonas prioritarias» o la modulación de los horarios de apertura y de los itinerarios del transporte público. La ubicación de servicios y el uso de escuelas (u otro tipo de instalaciones) como centros de servicios fuera del horario habitual son estrategias que podrían hacer aumentar el acceso y disminuir los costes operativos a largo plazo. De todas formas, al principio hay que afrontar ciertos costes. Las ciudades que hemos observado adoptaron estas opciones de forma limitada, probablemente porque la planificación y la coordinación exigían contar con cierta información por adelantado.

5 Cambios en otros sectores

Si se detecta que estas iniciativas en favor del desarrollo de la primera infancia también producen beneficios en otros ámbitos, tal vez resulte más fácil ampliar su escala en el futuro. Por ejemplo, el hecho de adoptar el punto de vista de

“Cada vez más autoridades municipales recurren a esta estrategia de emprender nuevas iniciativas sociales y medioambientales que generen mejoras también para otros ámbitos de la ciudad.”

Los niños ayuda a mejorar la calidad del aire y la facilidad para desplazarse a pie, y viceversa, las inversiones en estos asuntos contribuirán a mejorar la vida de los más pequeños. Si se amplían los objetivos de los programas Urban95, se expandirá también la coalición de apoyos y será más probable que los líderes inviertan. Cada vez más autoridades municipales recurren a esta estrategia de emprender nuevas iniciativas sociales y medioambientales que generen mejoras también para otros ámbitos de la ciudad. De este modo, se fomenta un espíritu más colaborativo que competitivo entre los departamentos, en particular en lo que se refiere a los recursos financieros que comparten.

6 La clave de la sostenibilidad: del cambio institucional al cambio cultural

Por último, la ampliación de la escala dependerá de la eficacia con que las ciudades consigan integrar el programa en los servicios y procesos municipales. Una posibilidad es la vía legislativa: en Recife, por ejemplo, se aprobó una ley que autorizaba a la ciudad a gastar recursos en favor del desarrollo de la primera infancia en sus actividades, incluso con inversiones en espacios públicos para celebrar el quinto centenario de la ciudad. Sin embargo, para garantizar la sostenibilidad, se necesita un cambio cultural que solo se logrará si se muestra a la opinión pública el valor que aporta el programa a las comunidades.

El éxito en estos seis retos y oportunidades depende de la capacidad de colaboración de los distintos departamentos gubernamentales y de la precisión con que se calculen costes y beneficios, para lo cual es imprescindible contar con pruebas. En la siguiente fase del trabajo, las ciudades que hemos analizado serán una fuente de inspiración para otras.

➔ Para la versión en línea de este artículo: espacioparalainfancia.online/2020-9