

# **Reflexiones sobre el proceso de la creación y uso de indicadores de desarrollo y bienestar infantil**

Robert G. Myers  
rmyers@laneta.apc.org

Preparado por presentar en el Seminario Internacional  
**“Modelos e indicadores de desarrollo y bienestar infantil”**

El Centro Interdisciplinario Infancia y Pobreza (CIIP)

7 y 8 de abril del 2011.

Hacia una Cultura Democrática, A.C.  
Insurgentes Sur 4411/7-302  
Tlalcoligia, D.F. 14430 México

El propósito de este seminario, según la invitación que me llegó es:

“debatir sobre conceptualizaciones del **desarrollo** y **bienestar** de la infancia, con especial atención en Sistemas de **Indicadores** de Desarrollo y Bienestar Infantil, profundizar sobre las características y el tipo de indicadores a tener en cuenta para incorporar la **perspectiva psicosocial** no cubierta por los indicadores tradicionales, incluyendo el debate sobre los modelos teóricos que sustenten las dimensiones e indicadores a seleccionar.”

En este documento voy a concentrar en el concepto de “indicadores”, el proceso de crear y utilizar indicadores y la manera en que pensamos que los indicadores llegan a influir (o no) los procesos y acciones políticos y sociales. Después de una breve aclaración sobre “¿Qué es un indicador social?” el documento trata tres temas:

- Los propósitos de crear indicadores sociales. ¿Por qué? ¿Para qué?
- El proceso de definir y especificar indicadores sociales: momentos y decisiones claves, y
- El reto de construir puentes entre paradigmas que enmarcan el proceso de crear indicadores.

### **¿Qué es un indicador (social)?**

Supongo que nuestro debate en el seminario es sobre la creación de indicadores que nos sirven socialmente: es decir, que se vincula, por un lado, a una visión social, hasta utópica, del mundo en que queremos vivir<sup>1</sup> y por otro lado a actividades que se piensan van a ayudarnos a construir tal mundo. En este sentido, un indicador social, simplemente, es algo que nos da señales sobre “como vamos” en el camino hacia el mundo que queremos. Dicho en una manera más complicada:

un indicador (social) es algo que caracteriza el estado de personas o de una entidad, un sistema, una actividad o proceso para determinar el grado de conformidad del mismo a un objetivo, estándar, norma u otro base para hacer un juicio de valor que marca lo “bueno” o el “éxito” y que nos permite ver si existe “progreso” hacia el mundo que queremos.

#### **A. Los propósitos de crear indicadores sociales. ¿Por qué? ¿Para qué?**

Hablar de indicadores sociales es de moda, especialmente en organizaciones internacionales, pero en los últimos años también a niveles nacionales, evidente en el deseo de construir aquí en Uruguay un Sistema de Indicadores de Desarrollo y Bienestar Infantil. Pero, ¿Por qué y Para qué?

---

<sup>1</sup> Podemos pensar en algo que indica (un indicador) que no tienen mucho que ver con lo social. Una flecha puede darnos una indicación de donde debemos ir cuando existe una desviación del tráfico pero no tiene mucho sentido social. La temperatura medida por un termómetro es muy útil porque puede darnos un indicador del clima pero no es el tipo de indicador que aquí nos preocupa.

Las motivaciones atrás del deseo de crear indicadores son múltiples. Para algunos, especialmente los investigadores tratando de entender como el mundo funciona, el propósito principal parece ser satisfacer su curiosidad científica y su búsqueda de “la verdad”. Los indicadores representan categorías de análisis y la información que se recolecta es para verificar o ajustar un modelo o teoría. En este caso, el interés principal no es promover acciones políticas o sociales y la comunicación principal de los resultados es entre investigadores.

Para ciudadanos viviendo en una democracia, los indicadores sirven como un sistema de contabilidad creado porque en una democracia la transparencia es importante y la gente tiene un derecho de saber. Pero para que esta deba ser más que algo simbólico, la creación y uso de indicadores en una democracia requieren su uso para motivar y orientar acciones de mejoramiento de la situación existente, para dar pasos adelante en el camino hacia lo bueno. Deben ser parte de un deseo de transformar nuestro mundo.

Según mi percepción este deseo es lo que más ha motivado el “boom” en indicadores sociales. Es decir, la creación de sistemas de indicadores sociales debe motivar y dar pautas a gobiernos y/o organizaciones responsables de montar (o mejorar) programas de atención que la gente necesitan, merecen y tienen derecho a tener. El uso sería de identificar grupos abandonados y condiciones de riesgo que no permiten alcanzar el bienestar y el desarrollo integral humano. Así, necesitamos no solamente indicadores del bienestar y del desarrollo sino de las condiciones que los afectan.

Lograr este propósito resulta ser complicado porque la gran mayoría de los políticos vean los indicadores en relación a sus fines políticos personales. Con frecuencia, el resultado es buscar información que les permiten “cacarear el huevo”; quieren identificar lo que se han hecho bien para celebrarlo y mostrar su efectividad ante el público. Pero a veces, y especialmente cuando los indicadores resultan de un diagnóstico de las condiciones al principio de un periodo y muestran deficiencias que se heredan de un gobierno anterior y o de un rival, es conveniente desde una perspectiva política identificar y buscar formas de superar deficiencias. Este uso puede o no resultar en acciones dirigidas a mejorar la situación.

Con la intención de mejorar condiciones y resultados de bienestar y desarrollo en general o para grupos particulares, encontramos con más frecuencia el uso de indicadores para aportar evaluaciones de programas. La idea es que los políticos y programadores deben querer utilizar indicadores para mejorar lo que hacen. Nuevamente lograr este resultado es complicado, en parte porque las personas a cargo de programas y que trabajan diariamente el ellos están bajo presiones, igual como los políticos, de mostrar resultados positivos. Es natural que se quieren presentar la mejor cara posible, hecha que interfiere con el proceso de seleccionar indicadores, obtener información e interpretar resultados. Esto es especialmente el caso cuando se utilizan los indicadores para determinar si un programa va continuar. En estos casos, la información resulta ser una fuente de amenaza no solamente para el programa sino para el empleo de los involucrados y es difícil confiar en los resultados.

Frente a las realidades políticas en que vivimos y tomando en cuenta una tendencia humana de defenderse, ¿Cómo se puede incrementar las posibilidades de un buen uso de los indicadores? Sería un poco naïve de suponer que las autoridades u otros actores sociales, presentado con los “hechos” (es decir con la información y la valoración que los indicadores muestran), responderán automáticamente, como personas racionales y objetivos, mostrando su sentido de responsabilidad (o de vergüenza) y llevando a cabo acciones dirigidas a cambiar la situación. Se necesita algo más de la recolección de información y su entrega fría. Se necesita vincular el uso a procesos políticos y de trabajo.

Por eso, a veces, los indicadores sociales están ligados a compromisos hechos por un gobierno a su gente, en plataformas de partidos o en Planes Nacionales, con metas concretas especificadas que se deben cumplir (p.e., incrementar la atención a niños de cierta edad en centros de educación inicial o preescolar). O, los indicadores pueden ser creados para dar seguimiento a compromisos que los países han hecho como resultado de haber firmado convenios internacionales (p.e., la Declaración de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos o la Convención de los Derechos del Niño). El supuesto es que los compromisos tienen peso. Pero sabemos que los compromisos por sí mismo no siempre resultan.

Es así que, para poner más presión sobre los que tienen una responsabilidad de actuar, los indicadores sirven como base para construir o reforzar un proceso activo de cabildeo. El cabildeo puede ser realizado por ciudadanos (o grupos de ciudadanos organizados) que ponen presión sobre las autoridades competentes para actuar, en nuestro caso, a favor de la primera infancia. Esta estrategia rompe con el supuesto de que los tomadores de decisiones actúan como personas racionales basados en resultados “científicos;” ubica la creación y uso de indicadores dentro del esfero político.

La efectividad del cabildeo como estrategia para lograr cambios en la política depende mucho en las condiciones políticas y la organización, el poder político y las conexiones que tienen los que hacen el cabildeo. En teoría, la presión social y el cabildeo deben funcionar mejor en una democracia donde los ciudadanos pueden ejercer su poder por medio del voto y tienen la libertad de expresarse y criticar el gobierno. Al mismo tiempo, el balance delicado de poderes en una democracia puede llevar a obstáculos a la acción que no están presentes en un ambiente autoritario donde, una vez convencido que algo debe ser, existe el poder de actuar. En un ambiente autoritario, el cabildeo hecho por personas claves quienes tienen buenas conexiones a los en el poder puede resultar en cambios importantes impuestos desde arriba. Es decir, tanto en un ambiente autoritario como democrático la posibilidad de utilizar indicadores para promover cambio esta presente pero la estrategia para utilizar estos indicadores seria diferente.

También la efectividad de los indicadores en un proceso de cabildeo depende en la claridad con que los indicadores caracterizan y comunica una situación a los grupos y personas específicas que se imagina van a tomar las acciones para mejorar el bienestar y el desarrollo psicosocial. Si los usuarios finales o intermedios de la información no

entienden que representa un indicador el esfuerzo de crearlo y el costo de recolectar información es desperdiciado.

Por ejemplo, si el propósito es promover cambios en la política nacional y la información está dirigida a autoridades es probable que algo simple, general y dramática sea lo más efectivo (diferencias en la matrícula educativa o en los resultados de pruebas estandarizadas). Si el propósito es cambiar prácticas cotidianas de personas responsables a entregar un servicio, indicadores pueden ser más técnicos (si la instrucción educativa es “instructiva” o “constructiva”). Entre estos dos grupos de potenciales usuarios, vemos que la tradición de la creación de indicadores sociales ha sido muy vinculada a la idea de influir las autoridades, los tomadores de decisiones a los niveles internacionales y nacionales. La esperanza es influir políticas y la asignación de recursos. El supuesto es que cambios en estas van a resultar en cambios en las practicas; la progresión es desde arriba hace abajo. Mucho menos atención ha sido puesta en el uso de indicadores sociales como información para usuarios de servicios o para los trabajadores que atiendan a niños y niñas directamente en el hogar o en programas. En este caso las mejoras pueden resultar en una mejora inmediata pero también en una presión sobre el sistema de cambiar (desde abajo hacia arriba).

En algunos casos el uso de indicadores esta visualizada como directo, en conversaciones con autoridades o en cursos de capacitación. En otros casos el uso es indirecta, la información esta difundida al público por medio de la prensa y campañas. En sistemas autoritarios la tendencia haya sido de encontrar las formas directas de hacer llegar información directamente a los encargados. Pero con más frecuencia y en contextos democráticos o en transición a la democracia, la apuesta es que presiones indirectas pueden tener su efecto, que la voz de la gente puede producir cambios. En mi opinión, se necesita más estudios sobre las condiciones que permiten que las noticias y/o campañas de información representen formas eficaces y efectivas de aprovechar información de indicadores. Pienso que, desafortunadamente, las noticias cambian rápidamente y su efecto es pasajero. Las campañas se hacen, en su mayoría, en un momento y sin seguimiento; así no tienen la influencia esperada.

La tendencia general ha sido de crear indicadores sociales para dar seguimiento al nivel nacional e independiente de programas específicos. Al mismo tiempo, existen ejemplos de la creación de indicadores generales que se pueden aplicar a programas específicos. En Chile, por ejemplo, el programa Chile Crece Contigo incluye indicadores específicos aplicados para evaluar este programa nacional.<sup>2</sup> Otro ejemplo de esto es la creación de indicadores sobre la calidad de educación preescolar creados en México y utilizados para evaluar el Programa Escuelas de Calidad. La información obtenido de la aplicación de una escala de calidad fue agregada para obtener indicadores de la calidad al nivel del sistema pero al mismo tiempo fue utilizado para dar retroalimentación directamente y como parte de un proceso de acompañamiento a las escuelas participantes en la evaluación (Martínez y Myers 2006)

---

<sup>2</sup> Para información sobre este proceso se puede consultar el trabajo de xxxxx presentado en este mismo seminario.

El uso de indicadores puede ser enfocado al nivel nacional, estatal o municipal. En general, la búsqueda de indicadores ha sido enfocada en el nivel nacional, con la posibilidad de desagregación a otros niveles pero pensando en acciones nacionales. Pero, por ejemplo, como fue experimentado en Brasil, los indicadores pueden ser utilizados para certificar una municipalidad como un lugar que está prestando atención bien a los niños y las niñas, una motivación política que no representa una apelación al carácter racional de un político (UNICEF, ).

Como mencionado, los indicadores sociales para ser aplicados al nivel nacional han sido promovidos y utilizados por organizaciones internacionales. No es sorprendente que iniciativas para crear indicadores sociales con frecuencia empiezan en organizaciones internacionales quienes publican la información en sus informes anuales para poder hacer referencia a ellos en los procesos de negociaciones de ayuda. Al nivel internacional es posible pensar que por lo menos algunos de los indicadores utilizados han sido efectivos en acelerar cambios favorables en la condición humana. Mi sospecha es que el indicador de mortalidad infantil sirvió para apresurar organizaciones internacionales y gobiernos para tomar medidas que efectivamente ayudaron a disminuir la mortalidad infantil. Últimamente el trabajo del OCDE de crear indicadores de los logros académicos de estudiantes en primaria y secundaria ha motivado algunos estados de tomar más en serio deficiencias de sus sistemas educativas.<sup>3</sup>

Pero hay que cuestionar si, al nivel internacional o nacional, el mismo resultado es posible para el desarrollo psicosocial, tema que es central a nuestro debate en este seminario. Sé que muchos de nosotros (me incluyo), vemos con cierta añoranza los indicadores que han sido creados a nivel mundial para la salud, especialmente los indicadores de mortalidad infantil (antes de 1 año o antes de 5 años). No tenemos algo equivalente para el desarrollo psicosocial de apoyar nuestra causa. Nos da mucha tristeza que el principal indicador al nivel internacional del “desarrollo” integral de niños y niñas es la matrícula de niños y niñas en educación inicial a pesar de que no caracteriza el desarrollo. Pero la pregunta es si podemos (y debemos) tratar de crear un indicador internacional de desarrollo integral para permitir comparaciones entre países con la intención de presionarlos a actuar. Basado en mi experiencia y análisis, creo que no. ¿Por qué?

Analizamos las características del indicador de mortalidad infantil para ver razones por su efectividad.

- Es fácil entender. Morir es morir sea en Swaziland o Suecia. No existe mayor diferencia cultural en cómo definir el hecho de morir. Pero la definición del desarrollo integral en Swaziland y Suecia puede ser muy diferente; estas diferencias lo hace más difícil entender. Dificulta comparaciones.
- Además de ser fácil de entender, la muerte es final y dramática; un indicador de la muerte llama la atención. El poder de llamar la atención es una característica importante si queremos aprovechar un indicador para hacer cabildeo (Rosemberg 2009). ¿Un

---

<sup>3</sup> Esto parece ser el caso aun si el proceso de hacer comparaciones internacionales basados en los resultados de pruebas estandarizadas tiene varias dificultades.

indicador (o indicadores) de desarrollo (especialmente desarrollo “integral”) puede ser igual de llamativo? ¿Va movilizar gente de la misma manera? ¿Va tener un efecto en presupuestos y acciones o solamente en los discursos?

- El estándar con que hacemos un juicio cuando interpretamos el sentido del indicador de mortalidad infantil es relativamente obvio; no queremos que nadie muera en sus primeros años. ¿Cuál puede ser el estándar equivalente para el desarrollo?
- Finalmente, aun tomando en cuenta dificultades de registro, es relativamente fácil recolectar la información necesaria para hacer un estimado de mortalidad infantil. ¿Sería lo mismo con desarrollo infantil?

Ahora, ¿se puede tener las mismas dudas expresadas para su creación al nivel internacional a un proceso de la creación de indicadores de desarrollo psicosocial al nivel nacional? Pienso que sí.

### **El proceso de definir y especificar indicadores sociales**

Si se acepta la definición presentada al inicio, implica varias momentos o etapas en la creación de un indicador social:

1. Aclarar y especificar la visión (o visiones) del mundo que queremos. Para seleccionar indicadores necesitamos acordar hacia donde queremos ir (que condiciones materiales, sociales y personales queremos lograr). Hay varias maneras de hacer esto. Podemos recurrir a documentos, planes y programas que representen el discurso oficial y que pretenden reunir las ideas de muchos. Por ejemplo, la Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia 2010-2030 (ENIA) contiene una sección titulado “Hacia una imagen compartida” que sirve como propuesta para proponer varias metas a lograr durante el periodo. ( ) O, podemos preguntar a “la gente.” O nosotros, los “expertos” pueden tratar de llegar a una visión compartida entre nosotros. Esta visión nos permitiría identificar las dimensiones o facetas que pensamos son los más importantes para dar seguimiento con la ayuda de indicadores sociales. También, y más adelante en el proceso, nos ayudaría determinar el contenido de estos indicadores.

En este seminario, el fin social principal que nos motiva y enmarca la discusión parece ser “bienestar.” Queremos un mundo en que todos (y especialmente los niños y niñas de la primera infancia) pueden estar (o ¿sentirse?) bien. Pero, acordar una definición de “bienestar” (para crear los indicadores sociales correspondientes y para ubicar el “desarrollo psicosocial” como parte de lo que debemos lograr para sentirnos bien), es difícil, controvertida y, incluso, poco obvio. ¿Cuáles son los elementos centrales de bienestar? ¿Quién dice? ¿Cómo se han definido bienestar en el pasado? ¿Será necesario incluir en nuestra definición elementos que, normalmente, no han estado incluidos como indicadores sociales del bienestar? ¿Es posible que el concepto de bienestar no sea suficientemente amplio de incluir todo que queremos incluir para dar seguimiento al mundo en que queremos vivir?

En la ENIA se presenta una visión que se puede pensar es de “bienestar” aunque no utilizan el concepto como lo central en la presentación. Su visión incorpora un elemento importante de derechos humanos, algo que no veo presente en la descripción de este evento pero si aparece en

varios de los borradores de los trabajos preparados para el evento. Para gozar de bienestar, ¿debemos contar con una sociedad que respeta los derechos, y especialmente derechos de los niños y las niñas? ¿Cómo damos seguimiento a esta dimensión?

2. Seleccionar los indicadores para caracterizar las distintas dimensiones de bienestar identificados. Entre ellos, si entiendo bien, queremos enfocar en este foro en el “desarrollo psico-social” porque esta área (dimensión) de bienestar ha sido identificada como una que no haya sido representada hasta ahora en los sistemas de indicadores. Así, tenemos que definir en que consiste el desarrollo psico-social. Nuevamente, tenemos una multitud de posibles definiciones, cada uno vinculado a una teoría diferente sobre el desarrollo y como ocurre. ¿Cuáles son las dimensiones y elementos centrales del desarrollo psico-social que queremos destacar y a que queremos dar seguimiento? ¿Estamos contentos con una definición más o menos clásico que incluye el social, emocional y cognitiva? ¿O, debemos incluir otras dimensiones (o sub-dimensiones de estas tres)? ¿Debemos incluir desarrollo físico o dejamos esto al lado porque esta cubierto por los indicadores de salud y nutrición? ¿Debemos hablar de desarrollo “holístico” o “integral” en vez de “psico-social.”<sup>1</sup>

3. Determinar como vamos a describir o medir las dimensiones y elementos centrales del desarrollo psico-social que hemos identificados. Específicamente, ¿Qué vamos a observar y como? ¿Con que instrumentos y metodología? Especifica esta como una etapa independiente de lo anterior porque es posible acordar que, por ejemplo, el desarrollo social debe ser una dimensión de desarrollo pero sin haber escogido entre las muchas maneras de observar y medirla. Lo que se quiere observar va ser vinculado no solamente a una visión del mundo en que queremos vivir sino también a uno o más de las multitudinarias teorías de desarrollo vigentes. Y más, me parece que uno de los problemas grandes para este campo ha sido la competencia entre creadores de instrumentos, cada una con su propia interpretación de las dimensiones de desarrollo y cada creador del instrumento convencido que su instrumento y metodología es lo mejor. ¿Somos capaces de superar estas divisiones vinculadas a diferentes teorías y a diferentes operacionalizaciones de ellas?

4. Hacer explicito el estándar o norma u otro base para el juicio de valor para determinar como estamos y como vamos. Nuevamente, hay varias formas de hacer eso. ¿Ponemos una meta absoluta a lograr? ¿Creamos una norma relacionada a la distribución de resultados de la aplicación de un instrumento dentro de la misma población? ¿Comparamos resultados en Uruguay con la situación en otros países, (en cual caso tenemos que coordinar nuestra forma de medir con lo que se utiliza en otros países)?

De paso, y en relación a este punto: de mi modo de ver, un indicador es diferente de una estadística descriptiva. Por ejemplo, el número de niños que mueren antes de la edad de uno o la matricula de niños en educación inicial es una estadísticas descriptiva. Se convierte en un indicador cuando asignamos valor por medio de una comparación de la caracterización descriptiva con un objetivo, estándar, etc. (p.e., que ningún niño muere antes de la una o que 100% de los niños deben ser matriculados). Este punto puede aparecer obvio pero existe una tendencia de reportar como indicadores los datos descriptivos sin interpretación. Por ejemplo, al nivel internacional, EL indicador del componente educativa del bienestar para niños pequeños ha

sido la matrícula en programas de educación inicial.<sup>4</sup> Pero, decir que una matrícula de 80% de los niños de 5 años de edad nos sirve como indicador es inadecuado. Falta un estándar de evaluación de la cifra. Normalmente la meta o estándar no explícito es de 100%. No obstante, cuando más bajamos en el espectro de edad, dijimos a la edad de 2 en vez de 5, lo menos acordado u obvio es este estándar.

### **Otras decisiones sobre indicadores**

Además de los momentos especificados en que hay que tomar varias decisiones sobre la definición de indicadores y sobre la manera de obtener e interpretar la información para su creación,, el proceso requiere decisiones sobre:

- :La población y/o entidad para que se va crear los indicadores. Cuando hablamos de la primera infancia estamos hablando de niños 0 a 3, 0 a 6 o 0 a 8? ¿Cómo se van manejar las diferencias en edades cuando hablamos de desarrollo psicosocial?
- Si los indicadores van a ser simples o compuestos. Un indicador puede ser simple (p.e., nuestro progreso en reducir la mortalidad infantil) o compuesto de varias dimensiones o dominios (nuestro nivel de bienestar visto en términos de una combinación de información sobre condiciones económicas, sociales de salud u otras características de una nación). Se supone que algo simple nos ayuda entender mejor nuestra realidad y hace más preciso nuestras observaciones. Al mismo tiempo puede distorsionarla (vea las observaciones que siguen en la próxima sección del trabajo). Por ejemplo, el indicador de la mortalidad infantil es una manera de captar problemas de salud, pero se base en una definición negativa de salud (no vivir). Por eso, hay que combinarlo con otros indicadores de salud para tener una visión más completa. Y, en combinarlo con otra información (por ejemplo en un índice de salud) hay que evitar la posibilidad de que se esconde información y se hace más difícil de interpretar.
- Si los indicadores tienen que ser cuantitativas o pueden también incluir indicadores cualitativas. La tendencia es basar indicadores en observaciones cuantitativas. Así corremos el riesgo de construir nuestros indicadores sobre lo “medible” y no sobre lo importante. Aunque es posible “cuantificar” posturas subjetivas (p.e., el porcentaje de personas que dicen que sienten feliz), es probable que en el proceso de cuantificar, combinaremos muchas definiciones diferentes y subjetivas de lo que se describe subjetivamente. ¿Hace sentido?
- ¿Los indicadores deben ser pensadas en una manera positiva o negativa? La tendencia es enfatizar lo negativo (morir antes de 1 o desnutrición o “falta de” ....
- Ponemos nuestro énfasis en indicadores del estado del niño y niña o en las condiciones que facilita o dificulta obtener este estado.

---

<sup>4</sup> Por el momento, dejemos al lado el hecho de que estar en un programa no nos dice mucho sobre el estado de aprendizaje o desarrollo de un niño aunque es común hacer esta asociación.

Debe ser evidente de lo anterior que el proceso de llegar a la definición, interpretación y uso de los de indicadores sociales es largo y tortuoso. Esperamos poder adelantar unos pasos en este seminario.

### **El reto de paradigmas en conflicto<sup>5</sup>**

La tradición de la creación de indicadores sociales y el hecho de que una tarea principal asociado con el debate en este seminario es la creación de un “Sistema de Indicadores”, nos ubica en una tradición específica de pensamiento caracterizado como “moderno”. Esta tradición esta en conflicto con una manera “posmoderno” de pensar. En mi propio trabajo en México he encontrado la tensión (conflicto, contradicción?) entre estas dos formas de pensar difícil para manejar y resolver. (Myers 2005)

En la Figura 1 presento algunas frases que muestran diferencias entre estas dos perspectivas encontradas.

Como pueden ver, esencialmente, una postura moderna está caracterizada por la idea de que el conocimiento es objetivo, absoluto, universal y duradero; algo que se puede descubrir por medio de un proceso lógico de razonamiento. La verdad es nítida y trasciende lugar, cultura e historia. Una vez descubierta, nos da una base clara para organizar nuestras acciones. Normalmente, son los “expertos” quienes descubren el conocimiento y ellos son los custodios de la verdad. El hecho de buscar indicadores que van a estar en un sistema y cuyo definición es lo mismo para todos los contextos y personas nos ubica en esta tradición.

Una visión posmoderna, en contraste, es una en que la verdad es subjetiva, variada, relativa, incierta, cambiante y depende de las características del lugar. Cambia en el tiempo. Si adoptamos este marco de referencia, tenemos que admitir que no se puede “descubrir” *la* verdad; al contrario, hay que vivir con múltiples versiones, buscando un proceso de diálogo y negociación entre ellas para así encontrar las bases que alimentarán nuestras acciones.

Desde una postura posmoderna es evidente que ninguna de las propuestas para indicadores que vamos a escuchar en esta reunión puede representar *la* verdad (porque esta verdad no existe). Así, estamos inmerso en un proceso de diálogo y negociación (aun si es principalmente entre “expertos”). Este diálogo puede tener por lo menos dos resultados posibles.

Primero, podríamos concluir que una de las propuestas presentadas (o alguna combinación de propuestas) representa la verdad descubierta; y, basados en ello, decidir que todos deben trabajar con los mismos indicadores, instrumentos y procedimientos para aplicar evaluaciones en todos los contextos aquí representados. Esto sería la postura moderna.

O, segundo, podemos llegar a una agenda más o menos común (de los propósitos y problemas importantes, etc.) pero no a un acuerdo sobre indicadores, instrumentos y procedimientos

---

<sup>5</sup> Una buena discusión de esta tema se encuentre en el libro titulado *Beyond Quality*, de Dahlberg, Moss and Pence.

comunes. La discusión puede servir para aclarar lo que estamos haciendo en cada contexto en que trabajamos, pero la decisión sería proceder por diferentes caminos conforme a los contextos.

Figura 1.

<b>Una postura “moderna” se caracteriza por:</b>	<b>Una postura “posmoderna” se caracteriza por:</b>
Una verdad absoluta/certidumbre	Verdades múltiples y cambiantes/incertidumbre
Conocimiento estandarizado/universal/uniforme	Conocimiento relativo/diverso/plural
Conocimiento predecible/coherente/lógico/producto de razonamiento	Conocimiento no predicable con falta de integración producto de la experiencia
Una visión controlada, ordenada y nítida del mundo	Una visión libre, desordenada y poco clara del mundo
Objetivo/libre de valores/neutral	Subjetivo/basado en valores/personal
Una visión lineal y continua de “progreso” logrado por medio de la aplicación de conocimiento absoluto y la razón.	Una visión no-lineal y discontinua que enfatiza cambio por medio de adaptación creativa; apreciación de diversidad.
Conocimiento trasciende lugar, cultura e historia	Conocimiento depende en contextos específicos. Incluye perspectivas múltiples. Tiene una dimensión temporal
Se puede “descubrir” la verdad por medio de indagaciones abstractas; lo “verdadero” es externo	Hay que construir sentidos por medio de diálogo y negociación de poder; lo “verdadero” es lo que se valora localmente.

Incluyo esta “consideración” porque siento que es difícil tomar una postura y aún más difícil buscar una manera de moderar la tensión entre las dos posturas. ¿Cómo veo el problema? Por un lado, es evidente de los trabajos preparados para el seminario que existen diferencias importantes en las definiciones de bienestar y de desarrollo psicosocial. Creo que estas diferencias serían aún más grandes si los participantes incluyeron madres de familia y personas con responsabilidades de atender directamente y diariamente a niños y niñas en programas de salud, protección social y educación.

En México, donde vivo y trabajo, es evidente que personas de diferentes procedencias culturales tienen diferentes opiniones sobre qué características o dimensiones se deben considerar como las más importantes en una definición de desarrollo y en la manera de convertir esta definición en indicadores. Por ejemplo, en algunas culturas, el desarrollo social enfocado en las relaciones sociales y la solidaridad con el grupo pesa mucho más que el desarrollo de la “autonomía”. O, el apego a la cultura autóctona debe tener precedencia sobre la adhesión a una cultura dominante ¿Qué es lo “correcto”? En mi propia experiencia, cuando traté de contestar a esta pregunta, no tuve una respuesta. No encontré una manera clara de respetar esas diferencias en UN instrumento (en este caso sobre la calidad de educación preescolar) que pretendía definir

desarrollo o calidad en una manera operacional y estandarizada, para toda la población de México. Así, mi experiencia, mis propios marcos de referencia de una sociedad de derecho y democrática, además de mi sentido común, me hicieron pensar que debo trabajar dentro de un marco de referencia posmoderno, con múltiples verdades y diferentes definiciones operacionales de desarrollo y calidad.

Al mismo tiempo, con lo que se puede llamar un sentido “práctico”, reconozco la utilidad de llegar a una sola definición y tener información “estándar”, lo que me permitiría trabajar a nivel nacional para los propósitos de descripción, monitoreo y evaluación de programas. Pensé que también una definición e instrumento facilitaría mi comunicación con las autoridades para convencerlas de prestar más atención a la calidad educativa en ciertas áreas y con ciertos grupos. Muy “moderno”.

¿Entonces qué? A pesar de mi juicio a favor de una postura posmoderna frente a este dilema, persistí en buscar las bases para crear *un* instrumento, con la intención de aplicarlo, a nivel nacional, en México. ¿Qué aprendí en el proceso?

- Es posible encontrar maneras de matizar, pero no superar, las tensiones entre las dos posturas. Por ejemplo: en el proceso de construir *un* instrumento, es importante establecer un diálogo entre una gama amplia de participantes, incorporando padres, miembros de comunidades, representantes de salud y otras personas que normalmente no son calificadas como “expertos en educación”. Aprendí que el proceso mismo de diálogo es educativo (especialmente para los que trabajan en diferentes partes de un sistema y tienen diferentes ideas sobre qué es lo más importante); el proceso de diálogo ayuda a construir puentes entre posturas.
- Aprendí que, a veces, es posible incluir diferentes puntos de vista en una definición operacional con la incorporación en un instrumento de varios indicadores no consensuados. Por ejemplo, al construir el instrumento sobre calidad educativa, los educadores no dieron mucha importancia a la manera en que el tema de salud está siendo manejado en un centro, pero los de salud insistieron en su importancia y añadimos indicadores.
- Es importante de hacer explícitos marcos de referencia y valores. Cualquiera que sea el “producto” final de un dialogo y una negociación, la definición operacional de desarrollo o de calidad saldría con ciertos “sesgos” y bases centrales. Por ejemplo, si el desarrollo está basado en la idea de “competencias” hay que decirlo y explicar por qué. Si un instrumento que pretende evaluar “desarrollo” no es tan integral (como los que tienen un enfoque en lo cognitivo) hay que decirlo y explicar por qué.
- Es bueno no considerar la definición operacional (los indicadores y el instrumento y los procedimientos) de desarrollo como algo “final” (es decir, como *la* verdad). Se debe poder hacer cambios basados en la experiencia de la aplicación y la interpretación de los resultados, aún si piensas que pasaste por los procesos de validación y consistencia. Ahora, sé que tales cambios hacen difíciles las comparaciones exactas en relación al tiempo que utilizamos para decidir si hubo mejoras o no en los grupos y en el sistema,

pero es posible buscar formas creativas de análisis para superar este problema de comparación.

- Es aconsejable y posible trabajar con diferentes grupos culturales para crear sus propios instrumentos. Aunque esto también complica comparaciones con otros, refleja diferencias en valores y conduce a una aceptación de la evaluación basada en evidencias que no necesariamente estarían presentes sin crear una definición operacional “suya”. Además, es probable que muchos de los elementos de una definición general puedan ser retenidos en un nuevo instrumento.
- Es importante utilizar los resultados de la aplicación de un instrumento (que representa una definición operacional de desarrollo o la “calidad” de un entorno) como una de varias fuentes de evidencia sobre el estado de desarrollo en el sistema (o de un servicio).

Obviamente, Uruguay no es México. El país es más homogéneo. Al mismo tiempo, de lo que he leído sobre Uruguay, existen tradiciones diferentes. Los contextos rurales son muy diferentes de los urbanos.

¿Qué concluyo de esta discusión?

- Es importante tener claro nuestros propósitos cuando creamos indicadores. ¿Es nuestro propósito principal para crear categorías e información para alimentar nuestras investigaciones o queremos que los indicadores sirvan para promover acciones de mejoramiento? Si es el segundo, ¿necesitamos tener una estrategia clara para traducir conocimiento e información en políticas y acciones?
- Las características de los indicadores de desarrollo psicosocial no facilitan el proceso de su entendimiento y uso.
- En mi experiencia y según algunos analistas, los tomadores de decisiones no toman sus decisiones en una forma racional, sino en un marco más político, algo que, por varias razones, no favorece su atención a la primera infancia. Por eso, no debemos tener mucha fe en el poder de información, por si mismo, de motivar acciones. El proceso de crear y utilizar indicadores tiene que ser vinculado a motivaciones y procesos políticos.
- Además de utilizar indicadores para dar información directamente a políticos y planificadores y además de utilizarlos en campanas de movilización, es importante considerar maneras de vincular indicadores directamente a los procesos de mejoramiento de atención, especialmente a formación y supervisión de las personas con responsabilidades cotidianas para llevar a cabo acciones (sea en hogares o en programas públicos de atención).<sup>6</sup> Si incorporamos esta

---

<sup>6</sup> Un ejemplo de esto es la creación de indicadores sobre la calidad de educación preescolar creados en México y utilizados para evaluar el Programa Escuelas de Calidad. La información obtenida de la aplicación de una escala de calidad fue agregada para obtener indicadores de la calidad al nivel del sistema pero al mismo tiempo fue utilizado

idea, que esencialmente postula cambio de abajo hacia arriba) es probable que la forma de recolectar, analizar y transmitir la información tiene que ser diferente que si pensamos en reformas en políticas y programas desde arriba.

- En el proceso de crear indicadores, vale la pena empezar con una reflexión sobre el mundo en que queremos vivir. Si los indicadores no nos ayudan a dar seguimiento de nuestras acciones dirigidas a lograr este mundo, su valor va ser mínimo.
- El hecho de que existen opiniones diversas sobre qué mundo queremos (y por eso sobre cuáles son los indicadores más importantes) hace esencial negociar la forma y contenido de los indicadores. Requiere abrir nuestra forma de pensar más allá de lo “moderno” con su visión limitada de *la* verdad para considerar múltiples versiones de la verdad vinculados a los diferentes contextos y cosmovisiones. Aunque esto complica el proceso de definir y utilizar indicadores, existen varias formas para buscar consensos mínimos e incorporar diferencias en el proceso.

Cierro, entonces con estas preguntas:

1. ¿Cómo podemos incorporar en nuestro ejercicio de construir indicadores una apreciación para la diversidad?
2. ¿Cómo podemos superar la tendencia de estandarizar y eliminar contexto sin caer en lo folclórico?
3. ¿Sería útil incorporar en el debate un espectro más amplio de personas?
4. ¿Cómo podemos ver más allá de lo medible y objetivo para incluir elementos de subjetividad?
5. ¿Cuáles pueden ser nuestros puntos de partida para negociar definiciones e indicadores? ¿Existen elementos en común y áreas de acuerdo?

---

para dar retroalimentación directamente y como parte de un proceso de acompañamiento a las escuelas participantes en la evaluación.

## References

Atkin, L. (1989) “Analysis of Instrument Used in Latin America to Measure Psychosocial Development in Children 0 to 6 Years of Age.” A paper prepared for the Consultative Group on Early childhood Care and Development, UNICEF House, New York City. Unpublished manuscript.

Ben-Arieh, et. al. (2001) *Measuring and Monitoring Children's Well-Being*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Dahlberg, Moss Pence ( )

Kagan, Sharon Lynn and Pia Rebello Britto. (July 2005) “Concept Paper on Early Learning and Development Standards.” A paper prepared for the Standards Development Workshop, Shanghai, China, July 25-29, 2005. Mimeo.

Myers, R. (2005) “Moderating tensions between Modern and Post-modern views of educational quality: Notes on indicators of pre-school quality in México.” A paper prepared for presentation at the The 49<sup>th</sup> Annual Conference of the Comparative and International Education Society, March 22-26, 2005, Stanford University. Mexico City, Mexico, Hacia una Cultura Democrática, A. C. Unpublished document.

Myers, R. (2008) “Child Rights and Well-Being: Thoughts on the Creation and Usefulness of Indicators, Indices and other Summary Measures” A discussion paper prepared for UNICEF.

Rosemberg, F. ( )

Van der Gaag, J. and Erika Dunkleberg, (2005) “Measuring Child Well-Being in the Mediterranean Countries – Toward a Comprehensive Child Welfare Index” Amsterdam Institute for International Development and the World Bank.

Zill, Nicholas and Yair Ziv. “Toward a Global Indicator of Early Child Development: Summary Report (February 2008) A paper prepared for the UNICEF ECD Unit. New York, UNICEF. Mimeo