

DOCUMENTO DE TRABAJO N°112
SEPTIEMBRE DE 2013

Paradigmas, producción, demanda y uso de la evidencia en políticas de cuidado infantil en América Latina

JORGE PAPADÓPULOS

Este documento fue elaborado como parte del proyecto “Espacios para el compromiso: usando el conocimiento para mejorar las decisiones públicas”, dirigido por Natalia Aquilino.

Índice

Resumen ejecutivo	4
Agradecimientos	5
Introducción	6
1. Teoría e hipótesis	9
La situación de la primera infancia en América Latina a través de algunos indicadores seleccionados	11
2. Cuidado infantil en la Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica	16
La política hacia la primera infancia en Chile.....	16
La política hacia la primera infancia en Uruguay	23
La política hacia la primera infancia en Costa Rica.....	32
La política hacia la primera infancia en Argentina	40
Conclusiones	46
Anexos	80
Chile	80
Marco institucional y políticas públicas en Chile	85
Uruguay.....	88
Marco institucional y políticas públicas en Uruguay	94
Costa Rica.....	98
Marco institucional y políticas públicas en Costa Rica.....	103
La Argentina	106
Marco institucional y políticas públicas en Argentina	110
Anexo II	80
Servicios educativos y socioeducativos: datos y referencias	80
Acerca del autor	93

Índice de cuadros y gráficos

Gráfico 1. Prevalencia de niños con bajo peso de 0 a 5 años de edad (por país y PIB per cápita), 2002	12
Gráfico 2. Distribución de niños con retraso en su crecimiento de 0 a 5 años de edad (por país y PIB per cápita), 2002.....	13

Gráfico 3. Tasa de mortalidad de infantes (muertes por cada 1.000 nacidos vivos, por país y PIB per cápita), 2002	13
Gráfico 4. Matrículas brutas para matriculación preescolar (por país y PIB), 2004	14
Gráfico 5. Evolución de la matrícula de nivel inicial. Educación común (por ciclo, total país), entre 2005 y 2010	82
Gráfico 6. Alumnos matriculados de nivel inicial. Educación común (por ciclo según sectores de gestión, total país), 2010	83
Gráfico 7. Cobertura de Servicios de Cuidado Infantil de 0 a 4 años (según nivel socioeconómico)	83
Cuadro 1. El Aprendizaje de Políticas	9
Cuadro 2. Matrícula de inicial en educación preescolar por nivel y dependencia (en porcentajes totales), 2012.....	81
Cuadro 3. Matrícula de inicial en educación preescolar por nivel de cada dependencia (en porcentajes), 2012	81

Resumen ejecutivo

¿Cuáles son las mayores preocupaciones de los hacedores de políticas públicas en torno a la problemática del cuidado infantil en América Latina? ¿Cuál es el tipo de información y conocimiento que usan o precisan en el proceso de elaboración de políticas?

Sobre la base de estos interrogantes, este trabajo persigue dos grandes objetivos. Primero, relevar el grado de desarrollo de las políticas hacia la primera infancia en cuatro países de la región: la Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay. Segundo, determinar qué tipo de conocimiento precisan los formuladores y gestores de política en su proceso de aprendizaje de políticas (*policy learning*), ya sea para mejorarla en forma incremental o para transformarla a nivel paradigmático.

La hipótesis que guía este estudio es que **no hay un mercado que establezca una relación causal entre demanda y oferta de conocimiento social especializado, sino que existen procesos de aprendizaje de políticas**. La necesidad de conocimiento y el tipo de información dependen del desarrollo institucional de la política.

Se realiza, en primer lugar, una revisión de la legislación vigente para presentar la normativa relativa a la primera infancia en cada país. Luego, se analiza el enfoque político institucional y de los debates sobre la primera infancia, y se relevan las demandas y las necesidades de conocimiento social especializado. El análisis de los casos muestra que **en la formulación de políticas destinadas a la primera infancia, el paradigma dominante en el discurso de los operadores “sectoriales” es el de la política de derechos basada en la convención internacional de los derechos del niño (1989), si bien en la práctica priman intervenciones focalizadas**.

No hay un mercado desarrollado de conocimiento social especializado en el campo de las políticas de atención a la primera infancia sino, más bien, una demanda de conocimiento para temas puntuales y operativos. Las ideas influyen y permean la conceptualización de las políticas, pero no desde el marco de un modelo de oferta y demanda, sino de un proceso de aprendizaje en el cual los agentes externos al Estado influyen de formas más indirectas, ya sea por la difusión de su saber o por la participación directa no tanto como expertos sino como *policy makers*, como funcionarios del sector público.

Sin embargo, en un plano operativo, sí hay demanda de conocimiento relacionado, fundamentalmente, con la evaluación de políticas. Las competencias técnicas de los funcionarios de los Estados son aún débiles porque monitoreo y evaluación no son prácticas de larga data o extendidas en la gestión de políticas en la región.

En este plano operativo, y dado que los paradigmas emergentes en la política de atención a la primera infancia son hibridaciones, hay un gran espacio para la oferta de conocimiento en materia de gestión y de modelos de financiamiento.

La hibridación paradigmática y la consiguiente sobrevivencia de diferentes modelos de gestión y financiamiento requieren fuertes capacidades de articulación y, sobre todo, modelos de gestión en red, para los cuales el conocimiento social especializado puede jugar un papel importante, al ofrecer alternativas. Los modelos de regulación, sobre todo de la calidad de la oferta, también pueden generar un espacio de demanda propio.

Agradecimientos

El autor agradece muy especialmente a Denise Curtoisie por su colaboración.

Introducción

El objetivo de este trabajo puede ser resumido en la siguiente pregunta: ¿cuáles son las mayores preocupaciones de los hacedores de políticas públicas en torno a la problemática del cuidado infantil en América Latina y cuál es el tipo de información y conocimiento que usan o precisan durante el proceso de diseño e implementación de políticas?

En muchos países de América Latina, la evaluación de las políticas se reduce al cumplimiento de la ejecución presupuestaria sin analizar si los procesos diseñados conducen a los resultados, si los resultados son alcanzados, en qué proporción y con cuánta eficiencia. En buena parte de los países de la región, el monitoreo y la evaluación comenzaron a ser realizados en el marco de proyectos específicos financiados por la cooperación internacional, lo cual contribuyó con el desarrollo de capacidades institucionales. En lo que se entiende (tradicional e idealmente) como el ciclo de formación de políticas públicas, el monitoreo y la evaluación son el paso intermedio y el final en la retroalimentación de la política. Es decir, se monitorean los procesos y se evalúan los resultados (y también el impacto) y el conocimiento que generan estas operaciones retroalimenta nuevos procesos de toma de decisiones y de implementación de políticas.

Este “tipo ideal” del ciclo de políticas supone que las nuevas decisiones y su implementación se realizan incluyendo la evidencia recogida en los procesos de evaluación y monitoreo en el ciclo de la política que se reinicia, así como el conocimiento social especializado disponible.

Sin embargo, el cumplimiento de este ciclo debe ser revisado a la luz de la evidencia empírica, particularmente en América Latina donde, como adelantáramos más arriba, con poca frecuencia la evaluación forma parte del ciclo.

Este trabajo se centra en los cuidados para la primera infancia, es decir, hasta los 3 años de vida. De acuerdo con la evidencia científica acumulada en las últimas décadas y sistematizada por Vegas y Santibáñez (2010), tres tipos de desarrollo de las personas durante sus primeros tres años de vida son determinantes de las “oportunidades y resultados de larga duración”:

1. El desarrollo cognitivo (lenguaje, escritura y lectura).
2. El desarrollo socioemocional (capacidad de socialización).
3. El bienestar físico y crecimiento (estatura, peso, Estado nutricional y otros indicadores físicos).

A su vez, de una adecuada y positiva interacción entre estas tres dimensiones del desarrollo infantil dependen el éxito escolar, la buena inserción laboral y la integración del individuo en la sociedad a través del desarrollo de su capacidad para aprovechar las oportunidades y transformar su entorno en un sentido positivo que permita dar oportunidades para reducir las desigualdades de origen (Vegas y Santibáñez 2010).

En un trabajo anterior (Fernández y Papadópulos, 2010) sosteníamos que la neurociencia tiene suficiente evidencia como para probar que la salud emocional y psíquica, las habilidades sociales y las capacidades cognitivo-lingüísticas que emergen en los años tempranos son prerequisites para el éxito escolar y, luego, en el lugar de trabajo y la comunidad (Shonkoff, 2009).

Estas condiciones están dadas, en primer lugar, por el entorno socioeconómico y familiar. La atención de la primera infancia en centros socioeducativos (jardines de infantes, maternales, guarderías) será positiva si los servicios son de calidad. El cuidado en centros especializados y de calidad promueve una socialización más temprana con pares y adultos, haciendo que las

posibilidades de un desempeño escolar exitoso sean mayores porque se aprende a manejar el estrés, los conflictos y el ajuste a rutinas cambiantes. De todos modos, los estudios consideran que el hogar es el centro emocional de la vida de los niños y que si el cuidado extra-familiar es de calidad, ambas esferas de cuidados se potencian para el desarrollo temprano de niños y niñas.

Estos hallazgos refuerzan la idea de que frente a las carencias del ambiente familiar (vinculadas a un bajo nivel educativo de los padres o condiciones socioeconómicas adversas) el cuidado extra-familiar de calidad puede contribuir a mejorar los efectos negativos sobre el desarrollo de los niños (Anhert y Lamb, 2004; Howes, 2004). Así, las políticas hacia la primera infancia pueden entenderse como una inversión social que contribuye a la acumulación de capital humano.

Por otro lado, si se visualiza a la pobreza como un problema social más que individual, se transforman las estrategias de intervención. Se pasa así de la asistencia social, de la beneficencia, a la política social como constructora de la dimensión social de ciudadanía.

En la evolución de las políticas destinadas a la primera infancia, los hallazgos reseñados más arriba se combinan con una nueva perspectiva de derechos. Hoy, se puede afirmar que hay un nuevo paradigma emergente, que además construyó una sólida legislación tanto internacional como nacional. Sin embargo, es posible decir que se avanzó más en el plano normativo que en el de las políticas, no obstante lo cual, lo normativo debería enmarcar los avances que se realicen en el plano de las políticas.

Sobre la base de las preguntas señaladas en el primer párrafo de la introducción, las cuales se desdoblan en otras que se expondrán a lo largo de este trabajo, importa señalar ahora cuales sus límites.

En primer lugar, entendemos por cuidados al conjunto de servicios sociosanitarios dirigidos a la primera infancia y ofrecidos por el Estado o la comunidad. No nos referiremos aquí al papel de la familia. Asumimos que todo aquello que no es cubierto por el Estado, la comunidad o el mercado, lo será por la familia.

En segundo lugar, este es un estudio de casos. En este estudio se incluye a la Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay. La muestra de países seleccionada no es representativa de la heterogeneidad de América Latina. Más bien es lo contrario. En este trabajo, la selección de los casos buscó la semejanza de las condiciones sociales de los países seleccionados porque tienen condiciones para avanzar en políticas de cuidados a la primera infancia. Poseen un desarrollo social alto y tienen una larga tradición de políticas de bienestar relativamente desarrolladas. Sin embargo, los cuatro países carecen de una política de atención integral a la primera infancia aunque los cuatro posean un conjunto amplio de programas con un nivel desperejo de articulación.

El objeto de estudio es analizar la relación entre producción de información y conocimiento social especializado y los procesos de formación de políticas de cuidados dirigidas a la primera infancia. La hipótesis que guía la investigación es que no hay un mercado que establezca una relación causal entre demanda y oferta de conocimiento social especializado, sino que hay procesos de aprendizaje de políticas. La necesidad de conocimiento e información depende del desarrollo institucional de la política (paradigmática, en transición o crisis o en la emergencia de un nuevo paradigma).

Por este motivo, se propone una investigación con dos grandes objetivos: el primero, relevar el grado de desarrollo de las políticas hacia la primera infancia en los cuatro países seleccionados. El segundo objetivo es determinar qué tipo de conocimiento precisan los formuladores y gestores

de política en su proceso de aprendizaje de políticas, ya sea para mejorar la política en forma incremental¹ o transformarla a nivel paradigmático².

Por lo anterior, en esta discusión es imprescindible, describir tres aspectos de la realidad de la política que nos ocupa. El primer aspecto es mostrar cómo las prácticas de las políticas (*policy*), a la luz de la evidencia acumulada internacionalmente sobre la relevancia de la integralidad, se aplican o no a la realidad de nuestros países. El segundo es ver cómo se articulan los paradigmas dominantes (derechos y capital humano) en el campo de las políticas orientadas a la primera infancia. El tercer aspecto es relevar dentro de cada país cómo el conocimiento experto se articula con los procesos de formación de políticas y, adicionalmente, cuál debería ser la agenda complementaria de creación de conocimiento para que se consolide una política integral como la que nos ocupa.

¹El **cambio incremental** es el cambio gradual de una política. No implica cambios radicales y se lo suele asociar con el aumento del presupuesto o la incorporación de nuevos procesos a su implementación (ver Lindblom, 1959)

²El **cambio paradigmático** de la política se deriva de la noción de Thomas Kuhn (1962) acerca del cambio en el conocimiento científico, que luego fue adoptada por Peter Hall (1986, 1993) para describir distintos tipos de cambios en las políticas públicas (vinculados, en particular, con la política económica).

1. Teoría e hipótesis

Comunidades de políticas (*policy communities*) semejantes, que disponen de la misma información, suelen tomar decisiones diferentes ante problemas iguales³. La hipótesis para esta aparente paradoja es que si los paradigmas que orientan la acción de los tomadores de decisión son distintos, la misma información puede conducir a respuestas políticas diferentes. Entonces, se puede hipotetizar que **el uso (o no uso) de la información, así como las decisiones en materia de políticas, depende del paradigma que da sentido a la acción de los actores y las instituciones formuladoras de políticas**. Es decir, las grandes ideas o los “grandes relatos” (¿ideologías?) condicionan las políticas concretas que llevan adelante los operadores sectoriales (aquellos que operan a nivel de la política concreta)⁴.

Si existe una firme creencia por parte de los diversos actores clave (*stakeholders*) en la estabilidad de las políticas, estos usarán la información para promover su cambio incremental. **Si el modelo de política (el paradigma) existente es percibido como incapaz de dar cuenta de los problemas que la política busca resolver, los hacedores de política requerirán nuevas ideas y nueva información**. El cambio de paradigma constituye una crisis y hasta que no se asiente uno nuevo, la búsqueda de alternativas innovadoras para resolver los problemas será más intensa; una búsqueda no tanto de información para la gestión, sino de ideas para el cambio.

Los procesos de formación y gestión de políticas serán procesos de aprendizaje distintos según el lugar que tengan individuos y organizaciones en la cadena de producción de políticas.

Cuadro 1. El Aprendizaje de Políticas

Tipo de Aprendizaje	Quién aprende	Qué se aprende	Para qué se aprende
Aprendizaje gubernamental	Servidores públicos	Procesos	Cambio organizacional
Lecciones (<i>lesson drawing</i>)	Redes de políticas	Instrumentos	Cambio de programa
Aprendizaje social	Comunidades de políticas	Ideas	Cambio paradigmático

Fuente: Bennett y Howlett (1992).

³En una investigación que realicé sobre la reforma de los sistemas pensionarios en Uruguay y Chile en los setenta (Papadópulos, 2001), comprobé que decisores de políticas que experimentaban problemas estructurales iguales, con niveles de control de la contingencia política semejantes y con parecidos niveles de información, adoptaron políticas opuestas. Esto se debía a dos grandes factores: 1. La profesión de aquellos que tomaban las decisiones era importante porque es la que conforma el paradigma cognitivo de los *policymakers* (a. economistas en Chile vs. abogados en Uruguay; b. formación académica en economía neoclásica y en los Estados Unidos en el caso de Chile y formación local en el caso de Uruguay); 2. Estructura decisional altamente concentrada en Chile, colegiada en Uruguay lo cual facilitaba que las decisiones de reformas radicales se tomaran más fácilmente en Chile que en Uruguay.

El aprendizaje gubernamental es el que realizan los servidores públicos para mejorar la implementación de las políticas públicas mediante el cambio organizacional. La obtención de lecciones es la que realizan las redes de políticas que obtienen, así, nuevos instrumentos para modificar los programas de políticas. El aprendizaje social busca nuevas ideas que generen poder suficiente y adecuado para el cambio paradigmático. Estos procesos corresponden a lo que Hall (1993) llama, respectivamente, **cambios de políticas de primer, segundo y tercer orden** (cambio de instrumentos, de programas y de paradigma de políticas).

Además, **la formación de una política pública cualquiera implica niveles de decisión o participación diferente**. Al menos, debemos señalar tres niveles:

- Gestores políticos.
- Gestores estratégicos.
- Gestores operativos.

En tanto los gestores políticos toman decisiones sobre la orientación global de una política, **los gestores estratégicos son los responsables de la ejecución del diseño político**. Por último, los gestores operativos son quienes realizan el conjunto de acciones de ejecución de la política. En estos tres niveles, las necesidades de conocimiento son diferentes.

Los gestores políticos se mueven más en el mundo de las ideas y modelos de política y su intervención en el proceso de formación no es cotidiana. Su participación es más intensa en períodos de innovación o cambio de política.

Los gestores estratégicos, en cambio, tienen una presencia más cotidiana y su intervención es más intensa durante los períodos de la implementación de nuevas políticas, que requieren innovación en los procesos y creación de programas específicos. El tipo de conocimiento de estos gestores se relaciona con la innovación en los procesos administrativos, en el diseño de sistemas de información, sistemas de alta gerencia y procesos y estrategias de evaluación y monitoreo.

Por último, **los gestores operativos tienen una participación cotidiana y procesan en forma más o menos rutinaria las acciones diseñadas por los gestores políticos, fundamentalmente por los gestores estratégicos**. Sus necesidades de conocimiento son variables a considerar, según el lugar que ocupen en el proceso de formación y ejecución de la política. De todos modos, precisan conocer los procesos generales pero, sobre todo, los procesos de los departamentos o divisiones en las cuales les toca desempeñarse.

Dicho esto, cabe hacer una aclaración respecto del presente estudio. Por la complejidad decisoria de las estructuras de política, y dados los recursos y el tiempo disponible para abordarlas, **el trabajo se centrará en los dos primeros niveles de gestión (política y estratégica)**.

Si bien el uso de información y conocimiento social especializado por parte de los *policy makers* tienen, tal como argumentamos más arriba, una lógica más compleja que la ofrecida por el modelo de oferta y demanda, **metodológicamente identificaremos tanto a productores como a consumidores de conocimiento**, aunque no sea correcto afirmar que los usuarios sean meramente usuarios. Ellos también son productores de conocimiento (aunque este sea un tipo de conocimiento diferente), un conocimiento generado en la práctica, en el hacer de las políticas.

Por eso, los “productores de conocimiento”, es decir aquellos que generan producción académica y de consultoría en la materia específica de este proyecto, deben ser también tomados en cuenta para entender la lógica de la producción y, en conjunto con la visión de los “consumidores”, de la “circulación” de conocimiento. ¿Cuál es el destino esperado de sus productos? ¿Fueron

producidos intencionalmente, direccionados por un proceso de evaluación o monitoreo de la política, o según la lógica de la “investigación pura”?

El estudio se restringe a cuatro países de América Latina: la **Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay**. Es importante señalar una limitación que no podrá ser superada dado el tiempo y los recursos disponibles. Una política pública como la de cuidados infantiles (o cualquier otra) resulta no solo de las ideas dominantes sobre la política considerada. También resulta de las políticas con una finalidad regular, precisamente, la intersectorialidad. Cuántos recursos asignar a la política y si su modelo es, por ejemplo, de mercado, corporativa o socialdemócrata⁵ dependen en buena medida de los reguladores intersectoriales y del peso relativo de la política en el contexto general de todas las políticas: este aspecto sobrepasa las posibilidades de este estudio.

Una política pública es gestionada por operadores sectoriales que discuten entre sí para atribuirle el sentido, su significado a la política. **Quién define la política, define quién tiene poder en ella** (Ej.: la política educativa, ¿la definen los profesores, los sindicatos o las autoridades máximas del sistema?).

Así, **la hegemonía (en sentido cultural o de significado de una política pública) se juega en la intrasectorialidad, pero también en la intersectorialidad**. Las macroorientaciones de una política sectorial también dependen de la orientación global que los reguladores intersectoriales le atribuyan (y puedan imponer) a la política pública en general.

A diferencia de las políticas sanitaria, educativa o energética, **la política de atención a la primera infancia no es una política sectorial en sí misma**. Esto se podría decir de muchas otras políticas, por ejemplo de la de salud, que forma parte de un conjunto más amplio de políticas como la de medicamentos, tecnológica, etc. Sin embargo, lo que caracteriza a la atención a la primera infancia es que, a través de un recorte etario, construye un sujeto de intervenciones de algunos sectores de política fuertemente configurados como salud, educación y una multiplicidad de técnicas de intervención psicosociales. Esta particularidad hace que la gestión y las tecnologías de gestión de esta política sean complejas, y que demanden gestión intersectorial y un modelo de gobernanza que plantea numerosos desafíos acerca de “quién gobierna”.

La situación de la primera infancia en América Latina a través de algunos indicadores seleccionados

La problemática de la primera infancia en América latina es muy compleja, dado que es la región más desigual del mundo y eso afecta, en primer lugar, a los niños. La mayor parte de los nacimientos en nuestros países se producen en familias con bajos ingresos, con lo cual es posible decir que la pobreza afecta en forma desproporcionada a los niños y niñas de nuestra región.

Hay evidencia muy variada sobre la situación de la primera infancia en la región. Aquí solo nos detendremos en algunos indicadores suministrados por un informe elaborado para el Banco Mundial en 2010⁶. Los gráficos indican las diferencias entre países respecto de algunos de los

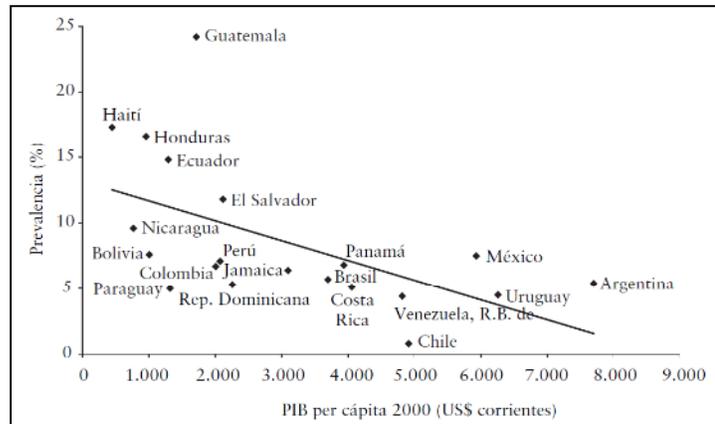
⁵Aquí nos referimos a la ya clásica tipología de los “Estados de bienestar” elaborada por Esping-Andersen (1990).

⁶El estudio es reciente (2010), pero la información empleada corresponde a 2002-2005. De todos modos, se decidió emplearlo porque es una buena representación gráfica comparada de la situación de toda la región y,

problemas más serios que enfrenta la primera infancia: se exhibe la relación entre ingreso per cápita de los países y algunos indicadores claves del bienestar de los niños de 0 a 5 años (bajo peso entre niños de 0 a 5 años; retraso en el crecimiento de niños de 0 a 5 años; tasa de mortalidad de infantes - muertes por cada 1.000 nacidos vivos-y matrícula bruta preescolar.

En el **gráfico 1** se puede apreciar que hay una cierta correlación entre el bajo peso y el ingreso per cápita de los países: en los países con menores ingresos aparecen los porcentajes más altos de bajo peso. Sin embargo, al analizar los cuatro países de este estudio se puede ver que la Argentina, a pesar de tener el nivel de ingresos per cápita más alto, es el que tiene la mayor prevalencia de bajo peso. Uruguay se aproxima a lo esperado. Costa Rica y, sobre todo, Chile muestran un desempeño superior al esperable.

Gráfico 1. Prevalencia de niños con bajo peso de 0 a 5 años de edad (por país y PIB per cápita), 2002

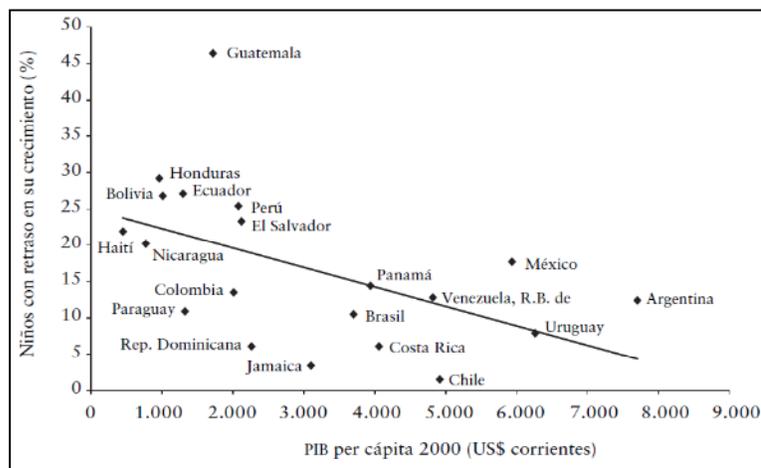


Fuente: Vegas y Santibáñez (2010).

En lo que hace a la relación entre retraso en el crecimiento e ingresos per cápita, encontramos una asociación semejante a la que exhibe la gráfica previa. Los países más pobres se comportan peor que la media y los cuatro de nuestra muestra presentan la misma asociación que en el caso anterior. Chile y Costa Rica tienen menos niños con retraso en su crecimiento, a pesar de poseer ingresos per cápita más bajos que la Argentina y Uruguay.

si bien, los valores pueden haber cambiado, se considera que no lo han hecho de manera sustantiva, por lo cual las conclusiones que se extraen de su lectura se consideran válidas.

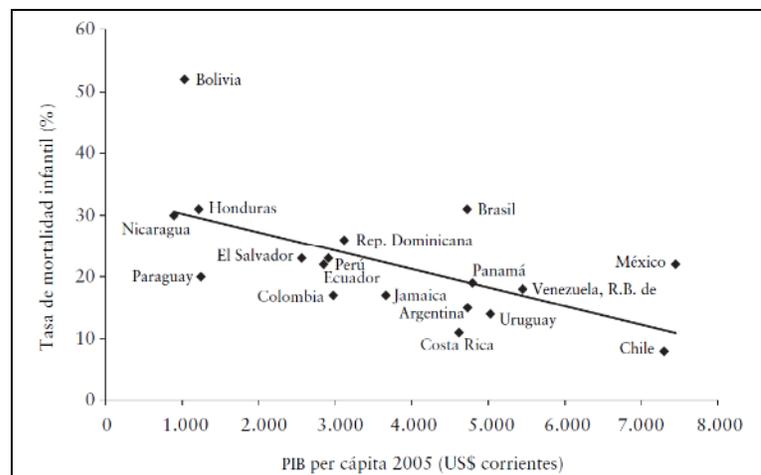
Gráfico 2. Distribución de niños con retraso en su crecimiento de 0 a 5 años de edad (por país y PIB per cápita), 2002



Fuente: Vegas y Santibáñez (2010).

En el **gráfico 3** se exhibe la relación entre nivel de ingreso per cápita y la mortalidad infantil. En este caso, la información es de 2005, cuando Chile tenía el ingreso per cápita más alto de la región. A pesar de sus ingresos, los cuatro países se comportan mejor que lo esperable. Pero, si se considera su ingreso per cápita y su índice, Costa Rica tiene un desempeño mejor que los otros tres países.

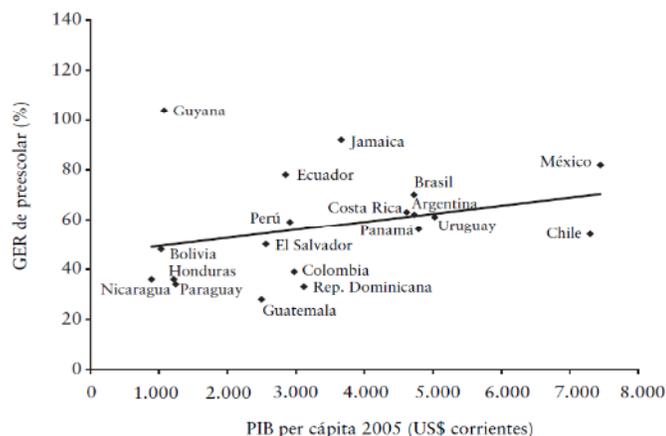
Gráfico 3. Tasa de mortalidad de infantes (muertes por cada 1.000 nacidos vivos, por país y PIB per cápita), 2002



Fuente: Vegas y Santibáñez (2010).

La matrícula bruta de preescolar registra índices algo diferentes a la tendencia observable en los gráficos anteriores. Si bien los países de más bajos ingresos exhiben los registros más bajos (con fuertes excepciones como son los casos de Guyana y Ecuador), la Argentina, Uruguay y Costa Rica tienen matrículas muy semejantes e ingresos per cápita muy parecidos. En cambio, Chile, con ingresos per cápita bastante superiores a los países de la muestra, tiene porcentajes de matriculación levemente inferiores a los de otros tres países.

Gráfico 4. Matriculas brutas para matriculación preescolar (por país y PIB), 2004



Fuente: Vegas y Santibáñez (2010).

Como se puede observar, hay una asociación importante entre niveles de ingreso y problemas que afectan a la infancia. Sin embargo, como se ha visto, no siempre el ingreso de los países determina la situación de los niños. Sin duda, los países con ingresos muy bajos tienen dificultades para implementar políticas sociales por falta de recursos. Sin embargo, en países con ingresos medios se abren distintas opciones de política con las que deben confrontar los hacedores de políticas.

La discusión sobre el momento y la oportunidad de la inversión social estuvo presente en América latina desde siempre, pero durante mucho tiempo se asumió que para poder invertir era imprescindible crecer económicamente y que, mediante goteo, se generarían las oportunidades y los recursos para resolver muchos de los problemas sociales. Es claro que el problema de la infancia en la región se enmarca en la polémica sobre las relaciones entre crecimiento y redistribución del ingreso. La visión simplista del primero (crecimiento, luego redistribución) parece estar perdiendo fuerza contra visiones que privilegian la inversión en capital humano (salud y educación) como impulsores (*drivers*) del crecimiento económico. Empíricamente, lo que está sucediendo en nuestros países es que la inversión social está aumentando más que la tasa de crecimiento económico. Sin embargo, el tema no es solo cuánto se gasta sino cómo y en qué. Las políticas de atención a la infancia y, en particular a la primera infancia, fueron siempre relegadas a un segundo plano en favor de políticas más consolidadas y con un esquema de gasto más rígido, como la seguridad social o la salud.

Sin embargo, parecería ser que en algunos de los países de la región se instaló un nuevo debate sobre el cuidado en general e infantil en particular, abriendo así una ventana de oportunidad a la concreción de nuevas políticas y programas. Si bien esta situación se alimenta de un proceso de crecimiento económico sostenido en las economías regionales, no es menos cierta la emergencia de nuevos paradigmas sobre el papel de la política social.

Hay dos fuentes que dan origen a estos nuevos paradigmas. La primera ve a la infancia como sujeto de derechos, en el marco de una nueva generación de derechos sociales emergentes. La segunda, que ya mencionamos, es la idea del capital social, de la salud y de la educación como inversiones económicas de alto retorno social y económico.

En este nuevo contexto comienzan a ser reclamados el conocimiento social especializado y los procesos de toma de decisión en materia de política pública basados en evidencia. Los cuidados a la primera infancia en América Latina son hoy esencialmente una responsabilidad de las familias. Sin embargo, las transformaciones en el mercado de trabajo y la feminización de la mano de obra y los cambios en las estructuras familiares con el crecimiento de la jefatura de hogar femenino constituyen transformaciones estructurales de la sociedad que impactan sobre la disponibilidad de las familias, y de las mujeres en particular, para hacerse cargo del cuidado de los más pequeños como en el pasado.

Los avances que tuvieron lugar en las neurociencias desde la década del noventa también colocan el tema de cuidado infantil en un lugar importante de la agenda política. La complejidad de este nuevo campo del saber, sumada a la interinstitucionalidad que demanda nuevas formas de intervención para la atención integral, plantea también desafíos para los modelos de gestión especializada, lo que requiere nuevos modelos interinstitucionales, con buenos niveles de coordinación, para dar cuenta de la atención integral a la primera infancia.

2. Cuidado infantil en la Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica

En este apartado se intenta contextualizar el cuidado infantil en los países seleccionados, dando cuenta de la normativa vigente, del marco institucional y de las políticas públicas para cada caso.

En primer lugar, se procederá a realizar una revisión de la legislación vigente para presentar la normativa con la que cuentan cada uno de los países que forman parte de este estudio. Para ello, y sobre la base de CIPPEC (2012), se revisará la normativa relativa a la primera infancia: se presentarán las principales políticas, planes y programas de cada país para analizar cuál es el papel del saber experto en la formación e implementación de las políticas de este tipo.

La política hacia la primera infancia en Chile

En 1965, por Decreto, el Poder Ejecutivo de Chile incorporó la educación parvularia⁷ como un nivel constituyente del sistema educativo. Para eso, en 1970, se creó la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), cuya misión es “entregar educación parvularia de calidad a niños y niñas, preferentemente menores de cuatro años y en situación de vulnerabilidad, generando las mejores condiciones educativas y en igualdad de oportunidades, para contribuir al desarrollo de sus capacidades, habilidades y aptitudes, apoyando a las familias a través de los programas de atención educativa en salas cunas y jardines infantiles administrados en forma directa y por terceros”⁸. La JUNJI cuenta con diversos programas: Programa Jardín Infantil, Programas alternativos de atención y Programas educativos para la familia.

En 1990 se aprobó una ley que da mayor estabilidad al Decreto de 1965. En ella se establece que la educación inicial “...es el nivel educativo que atiende integralmente niños y niñas desde su nacimiento hasta su ingreso a la enseñanza básica, sin constituir antecedente obligatorio para ésta”. Su propósito es apoyar a la familia en “su rol insustituible de primera educadora”. Esta educación se “ofrecerá a los niños en edad preescolar y tendrá como objetivo fundamental el desarrollo integral de la personalidad ideal del niño y su adaptación inteligente al medio social y natural”.

La idea central de esta norma es que la educación inicial sea subsidiaria del papel que juega la familia. En ella prima una visión familiar e informal de los cuidados a la primera infancia (Anttonen y Sipila 2005) por lo cual, la educación parvularia no es obligatoria.

Uno de los instrumentos para la formación de políticas públicas que se implementaron durante la presidencia de Michel Bachelet, inaugurada en 2006, fueron los Consejos Asesores Presidenciales (CAP). Los anteriores gobiernos de la Concertación ya habían creado comisiones de este tipo. La innovación del gobierno de Bachelet consiste en que, además de incluir representantes del sector público, se incorporaron organizaciones de la sociedad civil. Así, se buscaba que las CAP cumplieran un triple objetivo: “(a) promover un diálogo entre distintos actores sociales y políticos, (b) generar un espacio de participación ciudadana, y (c) promover recomendaciones de política pública” (Aguilera 2007). Esta modalidad priorizó incorporar a la ciudadanía en el proceso de formulación de política para democratizarlo.

⁷ Párvulos refiere a niños y niñas que reciben educación inicial.

⁸Decreto 27952 (1965). Ver

http://www.junji.gob.cl/portal/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=1438&Itemid=155 (consultado en marzo de 2013).

En abril de 2006 se creó el Consejo Asesor Presidencial para reformar las políticas de infancia. Su objetivo fue implementar un sistema de protección a la infancia desde su gestación hasta el fin del primer ciclo de enseñanza básica. El Consejo estaba conformado por 14 profesionales de alta calificación, con experiencia académica en diversas áreas del conocimiento, todas relacionadas con la temática. De estos profesionales, casi la mitad poseían estudios de doctorado en el exterior, 5 eran economistas, 4 psicólogos, 2 médicos y 1 sociólogo, 1 doctorado en política social y 1 ingeniero comercial. La mayoría proviene del ámbito académico y de centros de investigación prestigiosos, y alguno de ellos (4) tienen experiencia en el Estado (Aguilera 2007). El Consejo estaba conformado, además, por personas que actúan a título personal, pero que representan la postura de todos los partidos políticos con bancas en el Parlamento. El grado de consenso alcanzado en la elaboración del documento final fue muy alto: las posiciones minoritarias, por ejemplo, fueron expresadas en sendos pie de página escritos por sus propios representantes.

Este Consejo tuvo carácter de permanente y, en paralelo, funcionó un Consejo Social no permanente que interactuó con el primero una vez que aquel había terminado su trabajo. Este Consejo tuvo poder de incidencia limitado en el informe final producido por el Consejo de expertos o Consejo permanente. Esto quiere decir que si bien hubo una intensa participación social, la voz de la sociedad civil en la definición de la política tuvo menos peso que la de los técnicos. Si bien esta más débil participación de la sociedad en la elaboración de insumos para la política fue limitada y se la puede considerar como “validante” de lo actuado por el Consejo Permanente, Garretón, Cruz y Aguilera (2012) señalan que, en conjunto, la importancia del Consejo importa porque es “un ejercicio de representación de expertos en diferentes disciplinas, de posiciones políticas fundadas técnicamente, de posiciones político-partidarias, de intereses corporativos, de actores sociales tradicionales y emergentes...”.

Según Aguilera (2007), las CAP tuvieron un papel importante en el proceso de aprendizaje y construcción de redes porque permitieron el conocimiento e intercambio entre actores sociales y técnicos que no se conocían entre sí. En aquellas en las que los temas enfrentaban ideológicamente a los participantes, la solución a las diferencias no era técnica sino política porque los clivajes que separaban a los miembros de las comisiones eran los mismos que dividían a la sociedad. Mientras tanto, en otras CAP como la de protección a la infancia, en la cual no había diferencias ideológicas de fondo, fue más fácil alcanzar acuerdos de naturaleza técnicos.

En rigor, la propuesta de esta CAP refleja dos visiones que se articulan en el documento presentado a la Presidente. El enfoque de derechos, muy presente en el debate chileno, y el del capital humano. En esta visión queda también muy claro que el papel de la política a la primera infancia es subsidiario al de la familia. Y, si bien se proclama una política universal, la condición de accesibilidad es la necesidad: “el sistema propuesto garantiza servicios y prestaciones a todos los niños y niñas a partir de sus necesidades” (CAP 2006). Al definirse la accesibilidad a los servicios públicos por un criterio de corte vinculado a la vulnerabilidad de las familias, La definición de la universalidad está condicionada por la situación económica y social.

En todo caso, lo que importa señalar es que hubo un vínculo virtuoso entre conocimiento social especializado y formación de política pública en un proceso que, si bien no creó un nuevo paradigma en el sentido que Hall (1993) le da al término (agotamiento de un paradigma, crisis y creación de uno nuevo), sí lo hizo en la medida en que creó una nueva forma de ver la política tomando ideas de los paradigmas previos. Así, el paradigma familiar, el de los derechos del niño y el del capital social se amalgamaron en un proceso de aprendizaje social (Bennett y Howlett, 1992) en el que los técnicos con diversas orientaciones normativas en un proceso de negociación (entre

ellos y con la sociedad civil) acordaron un modelo de intervención en materia de políticas de primera infancia,

Así, a partir del informe producido por la CAP (2006), en 2007 se procede a aumentar la cobertura preescolar al realizar importantes inversiones sociales. Un poco más adelante, se crea por ley (20.379) el Sistema Intersectorial de Protección Integral a la Infancia, cuyo objetivo es brindar protección, apoyo y acompañamiento integral a niñas y niños con sus respectivas familias por medio de la implementación de la oferta de servicios de carácter universal.

El Sistema de Protección Integral a la Infancia quedó conformado por los siguientes subsistemas:

- **Chile Solidario**, regulado por la Ley 19.949. Esta ley crea un sistema de transferencia monetarias para familias “en situación de extrema pobreza” con el objetivo de incorporarlas a las redes sociales,
- **Protección Integral a la Infancia-Chile Crece Contigo**. Este subsistema, definido por la Ley que estamos discutiendo, busca “acompañar el proceso de desarrollo de los niños y niñas que se atiendan en el sistema público de salud, desde su primer control de gestación y hasta su ingreso al sistema escolar, en el primer nivel de transición o su equivalente” (Art. 9). Sin embargo, hay un condicionante para el acceso, que mueve el espíritu general de esta política: está dirigida a familias vulnerables, con v muy bajos ingresos. Es una política con vocación universal pero que por el momento se concentra en la población más vulnerable para acceder a sus prestaciones los beneficiarios deben “pertenecer a hogares que integren el 60% socioeconómicamente más vulnerable de la población”.

Sus prestaciones son:

- Acceso a ayudas técnicas para niños y niñas que presenten alguna discapacidad.
- Acceso gratuito a sala-cuna o modalidades equivalentes.
- Acceso gratuito a jardín infantil de jornada extendida o modalidades equivalentes.
- Acceso gratuito a jardín infantil de jornada parcial o modalidades equivalentes para los niños y niñas cuyos padre, madre o guardadores no trabajan fuera del hogar.

La Ley también define que todos los programas (regulados en forma legal) que se vayan creando serán incorporados al sistema por determinación presidencial, previa propuesta de un comité interministerial que actúa en al área social.

Con esta Ley se produce una unificación sistémica de los diversos programas existentes para población vulnerable y también se crea un mecanismo que prevé la incorporación de futuros programas a un marco normativo común.

A este sistema se debe agregar el de la educación formal, que en Chile se organiza en cuatro niveles: 1. Parvularia (no obligatoria); 2. Básica, 3. Media y 4. Superior. La educación parvularia (o a 6 años), a su vez, se divide en tres niveles:

1. Sala-cuna (0 a 2 años), conformada por dos subniveles: 1.1. Sala-cuna menor (0 a 1 años) y 1.2. Sala-cuna mayor (1 a 2 años)
2. Nivel medio, que comprende grupos de entre 2 y 3 años, 3 y 4 años de edad.
3. Nivel transición (4 a 6 años), que se subdivide en un primer nivel de transición (4-5) y en un segundo, de transición (5-6)

De acuerdo con la política de descentralización chilena, el Ministerio de Educación transfirió de forma gradual los establecimientos educativos y la administración de sus programas a los municipios convirtiendo a estos últimos en los responsables de impartir la educación parvularia, para cuyo financiamiento se les transfirieron subvenciones estatales.

En Chile hay, entonces, diversas instituciones que imparten educación parvularia: (a) Centros Educativos Municipales; (b) Centros Educativos Particulares con subvenciones estatales; (c) Centros Educativos Particulares con financiamiento de bolsillo y (d) Centros Educativos con financiamiento estatal que dependen de la JUNJI, el Ministerio de Educación y la Fundación Nacional para el Desarrollo Integral del Menor (INTEGRA).

El actual gobierno de Sebastián Piñera, de orientación liberal, no modificó esta legislación y en 2011 aumentó su presupuesto en un 5%⁹. Esto refleja dos aspectos de la política de atención a la primera infancia en Chile. La primera es que el consenso técnico, político y social alcanzado en la CAP otorgó estabilidad a la política de atención a la primera infancia, por lo que la política está ahora en una fase “normal” y es probable que se le apliquen modificaciones incrementales. Esto conduce a la consolidación de las prestaciones dirigidas a niños y niñas en desarrollo. Hoy hay 425 modalidades de apoyo en relación con la estimulación y el desarrollo de la infancia, que registran altos niveles de satisfacción de usuarios y usuarias para programas tales como Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial (81%) y de Apoyo al Recién Nacido (94%).

El subsistema Chile Crece Contigo parece haber logrado instalarse en el discurso de actores locales, que señalan la importancia del desarrollo infantil temprano. La evidencia demuestra que las “cohortes no tratadas de niños/as presentan alta frecuencia de retrasos y sus cuidadores principales (exhiben) estrés parental. Un tercio señala no disponer de habilidades para afrontar la crianza” (Sistema de Protección Integral a la Infancia: Avances y Desafíos, Encuentro Primera Infancia: Primera Prioridad, 2011).

La política de cuidados hacia la primera infancia y los usos del conocimiento y la información en Chile

La reforma más importante que realizó el gobierno de Chile en materia de cuidados a la primera infancia es el programa Chile Solidario, que, como se ha señalado, articula dos grandes programas preexistentes y prevé que los nuevos programas que se vayan creando se adapten a su lógica.

Desde el punto de vista de la gestión estratégica, el sistema establece mecanismos técnicos que facilitan la caracterización de la población a los efectos de una correcta focalización. También establece que cada subsistema cree un sistema de información para evaluar los resultados.

Esto significa que tanto el proceso de planificación estratégica de la política como su evaluación demandan conocimiento e información de la población y de sus condiciones de vida en el territorio. Esta es una diferencia muy grande con otros sistemas de atención a la primera infancia de la región en los cuales no hay exigencia de generar información. En rigor, la focalización demanda capacidades técnicas, conocimiento especializado e información cuantitativa y cualitativa para identificar adecuadamente a la población objetivo. Y aquellos países que desarrollaron estrategias de focalización requirieron la creación de las capacidades institucionales.

⁹ Ver Ruiz-Tagle, V. (2011), “La Superación de la Pobreza en Chile durante el primer año del gobierno de Sebastián Piñera”, *Política / Revista de Ciencia Política* Volumen 49, N° 2, 2011 / pp. 97-111, ISSN 0716-1077, disponible en: <http://www.revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/viewFile/17276/18018> (Marzo, 2013)

Esto forma parte de un hacer en las políticas públicas que está ya instalado en la cultura y las prácticas institucionales y que se profundizó con la visión fuertemente técnica que la CAP le imprimió a su propuesta.

Según la entrevista realizada a la investigadora SilkeStaab (University of Sheffield), el modelo de gestión y el requerimiento de sistemas de información, monitoreo y evaluación se debe a que en la mayor parte de los puestos de gestión política se encuentran economistas, muchos de la escuela neoclásica. La perspectiva, el enfoque y el paradigma en que se mueven estos tomadores de decisiones es la del capital humano, por lo cual asumen que la inversión en primera infancia tiene un retorno económico que no tiene otra inversión que se realice en grupos de edad diferentes como los de tercera edad. Esta perspectiva tiene un efecto poderoso sobre los procesos de toma de decisión que hacen a la voluntad de financiamiento de la política, porque se asume que estas no son inversiones hundidas sino inversiones con retorno.

En la medida en que esta visión apoyaría fuertemente una perspectiva de masificación, el paradigma tendría una contracara: por este razonamiento se avanzaría en la expansión de la cobertura, pero se correría el riesgo de retroceder en calidad, medida menos que se vayan ajustando las capacidades institucionales a la expansión de la cobertura. El resultado de esto puede ser contra productivo, ya que los opositores pueden usar el argumento de la mala calidad para frenar la inversión.

A partir de este razonamiento, se podría hipotetizar que al conocimiento experto apoyado al razonamiento económico y del capital humano habría que incorporarle otras dimensiones: gestión institucional, desarrollo infantil y la gestión de recursos humanos.

Estas dimensiones tienen que ver con los aspectos que hacen a la currícula de la educación en la primera infancia y a los estándares de calidad mínimos. Esta discusión hace ya tiempo que está planteada en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Entre los elementos que hacen a esos estándares están: la relación profesores/funcionarios por niño en los establecimientos de educación preescolar; espacios de aula/espacio al aire libre; calificaciones de los funcionarios/profesores; frecuencia de los contactos entre los funcionarios/profesores y los padres y los niños (OCDE, 2011).

En Chile habría una masa de conocimiento acumulado, en el sentido aludido en el párrafo anterior, que está presente en los criterios de acreditación y monitoreo de centros de atención infantil. Sin embargo, el crecimiento de la matrícula parece haber dejado sin recurso a las instituciones de acreditación para hacer un trabajo adecuado.

Esto significa que hoy se puede asumir que hay una crisis de crecimiento que se refleja en problemas de calidad, sobre todo en el subsector de los proveedores privados. En la medida en que el subsector privado se mueve con una lógica de mercado y que las unidades reguladoras no tienen poder sancionatorio, es poco lo que estas últimas pueden hacer.

El tema de la calidad se vuelve un argumento contra la inversión en expansión, siendo que esto comienza a afectar a la clase media. Los sectores de bajos ingresos pueden concurrir a las instituciones públicas, pero no los de medios y altos ingresos. Sin embargo, como el umbral de ingresos en el cuarto quintil genera a las familias problemas para pagar servicios privados, burlan los controles y matriculan a sus hijos en los proveedores públicos de casas-cuna y jardines de infantes.

El sistema JUNJI ofrece buena calidad en su oferta central. El problema comienza a producirse en los municipios, sobre todo en los más pequeños, cuando en 2012 se les transfiere la

provisión, porque las municipalidades tienen distintas capacidades de administración y de recursos.

La identificación de estos problemas está hecha por la Administración, que entiende que hay que avanzar en calidad, regulación y financiamiento. Sin embargo, el problema parece ser (según Staab) cómo avanzar involucrando a los trabajadores que hoy se enfrentan a los cambios resultantes de la expansión de la matrícula. Esta expansión ya produjo tensiones propias de la sobrecarga de trabajo en instituciones que no estaban preparadas para manejar una población que creció más de lo previsto. No se aumentó la dotación de funcionarios y se reguló el trabajo de los funcionarios en relación con las necesidades de los padres. Entonces, hay que reflexionar sobre cuánto se puede expandir la oferta sin que haya una adecuación de los recursos y, por tanto, acerca de la sustentabilidad basada en la apreciación de la calidad.

Lo que registra Staab es que hay sistemas de información sobre protección social, pero pocas evaluaciones específicas: existen diagnósticos, pero no habría evaluaciones sistematizadas e integrales sobre calidad.

Si esto es así, la retroalimentación de la política resulta “complicada”, porque aun si se valoran y reconocen legalmente el conocimiento técnico implícito en la construcción de sistemas de información y el establecimiento de procesos de evaluación independientes, el impacto de este saber “institucional” es limitado. La retroalimentación funcionaría, pero en forma limitada, porque globalmente no se evalúa la calidad de la política.

La política contiene, en forma explícita, una alta valoración del conocimiento especializado y, en general, los cuerpos técnicos del sector público diseñan la política con solvencia. En Chile, la participación de técnicos en los altos escalones de gobierno tiene una larga tradición. Desde la década del treinta, con el gobierno de Arturo Alessandri (Partido Liberal), se ha estado avanzando fuertemente en la tecnificación de la gestión pública. Además, en los puestos claves de la administración se produjo una pérdida relativa del poder de los abogados a favor de los ingenieros. En los sesenta, con el ascenso de los economistas a la gestión política y estratégica durante la administración democristiana, quienes impulsaron un modelo económico desarrollista, se dio un nuevo giro tecnocrático. Los economistas continúan siendo hoy influyentes, aunque la dictadura pinochetista hayan tenido una orientación diferente durante. Luego, en los gobiernos democráticos, afirmaron su peso en los procesos decisionales (Montecinos, 1988; Silva, 1991).

Esta misma característica del papel de los técnicos, y en consecuencia del saber experto en los procesos de formación de políticas para la primera infancia, es referida por una entrevistada experta de la CEPAL¹⁰, quien sostiene que hay una práctica en el aparato público que tiende a usar información empírica como referencia discursiva y como elementos clave a la hora de tomar decisiones en materia de política para la primera infancia: “Esto se ve en los discursos, siempre hay evidencia de referencia empírica más que referentes ideológico, por lo cual la demanda de estudios es amplia y hay un vínculo entre el conocimiento y la formulación de políticas que es peculiar en relación a otros países de la región. Está lleno de *think tanks* que proporcionan evidencia y análisis a los partidos al parlamento a las organizaciones y están presentes en el debate de la política”.

Sin embargo, la presencia de técnicos en el gobierno no significa que estos representen un modelo de gestor apolítico. De hecho, el proceso creciente de tecnificación que se dio

¹⁰ Entrevista a María Nieves Rico, División de Desarrollo Social de la CEPAL (mayo de 2013).

históricamente en el Estado chileno fue acompañado por olas de diversas de orientaciones ideológicas. También significa que esta misma “densificación tecnocrática” del sector público implica un aumento de su capacidad de genera conocimiento en forma autónoma.

Por eso, el peso y la valoración del conocimiento especializado parecen estar, en la política de atención a la primera infancia, acotados a lo que se produce en el sector público (gestión política y estratégica). De acuerdo con la entrevista realizada a Staab, cuando hay comisiones externas en las que se proponen políticas o programas, raramente se hace algo distinto a lo esperable o previamente diseñado por los técnicos del sector público. En rigor, el conocimiento externo funciona como legitimador de las decisiones políticas previamente tomadas por la administración. Los portadores de conocimiento externos al sector público entrarían al proceso de formación de políticas para ocupar este papel. Pero cuando no son de confianza política para los decisores, no entran al circuito de producción de políticas.

Algo semejante sostiene Moreno (2010) al analizar el cambio en el papel de los *think tanks* en Chile. Al inicio de la transición democrática, estas organizaciones acercaban ideas y propuestas de técnicos y expertos al gobierno (en muchos casos, porque los técnicos adscriptos a los *think tanks* pasaron a formar parte del gobierno). Estas ideas eran convertidas en políticas por las mismas personas que devenían tecnopolíticos. Luego de esta experiencia, “lo novedoso es precisamente cómo actores sin autoridad formal disponen hoy de un margen de maniobra que les permite presentar ideas y generar propuestas de reforma que les sería política e institucionalmente difíciles, si no imposible, a los actores políticos tradicionales” (Moreno, 2010).

Los expertos (tanto en el Estado como en los *think tanks*) y su lógica habrían producido un cambio en la forma de legitimar los procesos de formación de políticas. Se habría pasado de procesos políticos a proceso tecnocráticos de naturaleza vertical y coercitiva (no se legitiman en la polis sino por el saber técnico aislado y protegido de las presiones sociales).

Es precisamente en ese marco que Staab sostiene que aquellos grupos que actúan en coordinación con el gobierno para promover conocimiento sobre políticas de atención a la primera infancia, y que en general sostienen tener como objetivo proponer agenda y políticas públicas, estarían en realidad actuando como legitimadores de las políticas que el gobierno lleva adelante.

Algunas conclusiones

Los cambios en la política de atención a la primera infancia que tuvieron lugar en Chile desde 2006 se inscriben en la construcción de un nuevo paradigma y con un aprendizaje de nuevas ideas del cual se beneficiaron las redes de políticas. Sin embargo, el paradigma emergente de esa política, más que descartar ideas e incorporar nuevas, fusionó ideas y paradigmas preexistentes en una lógica dialógica y argumentativa basada en saber técnico acumulado por los integrantes de la CAP en primera infancia.

La relación entre el saber técnico y el político en Chile es densa y compleja. El saber técnico informa las decisiones, en parte porque quienes las toman en forma cotidiana desde hace ya muchos años (los miembros del gabinete y los mandos medios del aparato del Estado) provienen de *think tanks* o exhiben calificaciones universitarias relevantes. Los productores de conocimiento experto, externo al Estado, tuvieron un rol relevante en esta política, sean o no cercanos al gobierno. Estos tienen un fuerte papel de comunicadores y tendrían capacidad para incidir en el diseño, como ya se mencionó. En cambio, parece que las organizaciones de la sociedad civil actúan sobre todo como legitimadores de las políticas. Pero lo importante es que el éxito, al menos en la aprobación de legislación relevante y consensuada, depende tanto del saber técnico como de su

legitimación social, como parece demostrar el papel que jugaron la Comisión Permanente y la de la Sociedad Civil en la aprobación de la normativa.

Hoy, el diseño de la política de atención a la primera infancia está basado en el paradigma del capital humano, combinado con el enfoque de derechos, lo que le permitió legitimar la política entre los economistas, principales hacedores de política pública en Chile. Sin embargo, esta realidad es contestada por los procesos de implementación. Las ideas y las prácticas dominantes en esta discusión tienen más peso que las del paradigma de los derechos de los niños y las niñas en el proceso de implementación, en parte por la fuerte presencia de los economistas en el nivel de implementación. Esto condiciona la naturaleza de la política, que es predominantemente focalizada.

Sin embargo, este conocimiento especializado y este paradigma tienen límites para avanzar en la cobertura de calidad en la medida que no sea matizado por una visión con componentes sanitarios, pedagógicos y administrativos, que permita avanzar en un diseño que lleve a la expansión de la cobertura sin resentir la calidad.

En un plano operativo, el sistema precisa reforzar sus sistemas de información, sobre todo para monitorear el cumplimiento de normas y estándares, así como precisa de normas que doten a los organismos de contralor de poder sancionatorio.

Por eso, se requiere operar en la generación de conocimiento en más de un nivel, producir ideas que permitan enriquecer el paradigma del capital humano con el enfoque de derechos, para que los cambios no puedan revertirse por alegables bajos retornos económicos.

Pero también es necesario generar saberes técnicos que enseñen el uso de nuevos instrumentos para fortalecer los programas y capacidades regulatorias (normativas y curriculares), incorporando nuevos instrumentos de sanción a las agencias de regulación.

También se requiere un tipo de conocimiento que apunte a proveer a los servidores públicos de procesos de evaluación y monitores adecuados para fortalecer la calidad, fundamentalmente en el sector privado.

La política hacia la primera infancia en Uruguay

En materia de infancia, a lo largo de su historia Uruguay creó una normativa que fundó diversas instituciones, como el Instituto Nacional del Menor, el Registro Nacional obligatorio de Guarderías y la Comisión Honoraria de guarderías encargada del control y fiscalización de guarderías.

Desde 2009, la educación inicial es obligatoria a partir de los 4 años de edad; además, se considera educación de la primera infancia a la que va desde el nacimiento hasta los 3 años de edad. Esto implicó bajar un año (de 5 a 4) la obligatoriedad de la cobertura preescolar.

En la legislación laboral existe también un régimen de licencias maternas y paternas, más prolongado para los trabajadores públicos que para los privados y para las mujeres que para los hombres.

La legislación en materia de asignaciones familiares nace en 1943 y se expande en la década de los noventa para crecer nuevamente en los dos mil, bajo la forma de transferencias monetarias condicionadas. En esta década se amplió la cobertura y se incorporó a los hijos de los trabajadores informales con bajos ingresos.

Los programas y planes dirigidos a la primera infancia abarcan diversas áreas y problemáticas sociales en relación con la salud, educación, seguridad alimentaria, pobreza y vulnerabilidad.

Desde el Ministerio de Salud Pública se cuenta con el Programa Nacional de Salud de la Niñez (2001), abocado a contribuir con la mejora de la salud de niños y niñas de hasta 14 años de edad. En el marco de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), se ejecuta el Programa Nacional de Seguimiento del Recién Nacido de Riesgo psico-neuro-sensorial, que capta, realiza seguimiento y detección temprana, y proporciona tratamiento a niños y niñas recién nacidos que se atienden en el sistema público de salud.

A través del Instituto Nacional de Alimentación (INDA) y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), se implementa el Programa Alimentario Nacional (PAN), cuyo propósito es promover Estados adecuados de salud y nutrición en familias con inseguridad alimentaria integradas por menores de 18 años, mujeres embarazadas o madres en período de lactancia.

En la órbita del INAU se ejecutan diversos programas, algunos abocados a la atención de la infancia y adolescencia en situación de calle (Programa de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Calle) y otros para quienes no reciben otro tipo de cuidados familiares o acceder a establecimientos atención integral (Programa de Hogares de Convivencia). Además, se cuenta con los Centros de Primera Infancia (en donde se trabaja para prevenir situaciones de vulnerabilidad social, buscando revertirlas e incorporando a la familia en el proceso integral de desarrollo de niños y niñas) y con el Programa Unidad Materno Infantil (que ofrece atención integral a adolescentes embarazadas, adolescentes madres y a sus hijos e hijas).

Dos normas regulan la atención socioeducativa de la primera infancia. Por un lado, la ley de las denominadas guarderías (16.802/1996), que establece que su objetivo es proteger, atender, o cuidar niños/as de cualquier edad y condición física. Están orientadas a la recreación, alimentación, uso del lenguaje, ejercicio corporal y hacia fines formativos. Nada se dice respecto a los contenidos y las formas. Las regulaciones se remiten al control y fiscalización, ejercidos por una Comisión Honoraria que se compone de representantes del sector educativo público, de los propietarios de las guarderías privadas y del Ministerio de Salud Pública. Es obligatorio inscribir a las instituciones ante el Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

Por el otro, la Ley de Educación Inicial (17.015/1998) establece como objetivo el desarrollo biopsicosocial integral de los niños/as menores de 6 años mediante experiencias sistemáticas de socialización pedagógica. Además, establece que la enseñanza debe ser obligatoria a partir de los cinco años de edad y, que cuando se haya cumplido el objetivo de universalizar la matrícula de los 5 años, se avanzará hacia la obligatoriedad y universalidad de la cobertura de los 4 años.

A diferencia de la educación primaria, los cuidados preescolares no son obligatorios antes de los 4 años. A partir de esta edad, los niños reciben cobertura gratuita por parte del sistema educativo. Salvo excepciones, esta cobertura es en modalidad de tiempo parcial (cuatro horas). Sin embargo, algunos centros administrados por la educación pública ofrecen cobertura para niños y niñas de hasta 3 años, pero el número de plazas es muy pequeño.

En 1988, se creó el llamado Plan CAIF (Centros de Atención Integral a la Infancia y la Familia), que brinda atención socioeducativa a niños menores de 3 años y a sus madres provenientes de hogares vulnerables. Este plan contempla la atención de los niños con altos niveles de vulnerabilidad desde su concepción hasta los 3 años y ofrece servicios en modalidad semanal (con la participación de las madres y de las familias hasta cumplirse el año de edad) y con modalidad diaria para niños de 2 y 3 años.

Los CAIFS son organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro financiadas por el Estado. Así, el Estado es marginalmente proveedor de servicios de cuidados socioeducativos: financia la provisión a través de organizaciones no gubernamentales (centros comunales, ONG, organizaciones religiosas) y públicas (gobiernos municipales) que actúan en tanto proveedoras siempre y cuando firmen los debidos convenios de acreditación con el Plan.

La asistencia a los Centros CAIF depende de la existencia de cupos, limitada en cantidad y a nivel territorial (la cobertura es muy baja en el interior del país, sobre todo en zonas rurales). Entonces, como los cupos son insuficientes y la provisión privada no está al alcance de las familias de bajos ingresos, las familias pasan a ser las principales prestadoras de cuidados infantiles.

La política de cuidados hacia la primera infancia y los usos del conocimiento y la información en Uruguay

Dos de las más importantes iniciativas de políticas hacia la primera infancia la primera infancia se desarrollaron en la segunda administración del Frente Amplio. La primera, a pesar del esfuerzo realizado, no avanzó más que en el diálogo. En cambio, la segunda, la política de atención integral a la primera infancia (Uruguay Crece Contigo), avanzó más de lo planteado originalmente en un período de tiempo muy breve (se comienza a diseñar a principios de 2011 y a ejecutar en 2012).

El Dialogo Nacional para una Política de Cuidados

Durante la campaña electoral de 2009, el Frente Amplio (fuerza política en el gobierno que resultó reelecta) incluyó en su programa electoral el desarrollo de una Política de Cuidados para niños en edad preescolar, adultos mayores y personas con discapacidad. Una vez que asumió, el nuevo gobierno desarrolló a lo largo de 2011 y parte del 2012 un Diálogo Nacional para la Política de Cuidados. El mismo involucró a las instituciones públicas y a las organizaciones de la sociedad civil que tienen responsabilidad en el tema.

El Diálogo comenzó en mayo de 2010 con la conformación (por decreto presidencial) de una Comisión integrada por representantes de los Ministerios de Desarrollo Social, Salud Pública y Trabajo. Este grupo incorporó a otras instituciones vinculadas con las políticas de atención a la primera infancia. Así, se decidió indicar un Diálogo Nacional para la construcción de un Sistema nacional de Cuidados. Además de las instituciones señaladas, se incorporaron al el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Ministerio de Economía y Finanzas, (MEF), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Banco de Previsión Social (BPS), el Instituto Nacional de Estadística (INE), el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) y la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE).

Para realizar un diagnóstico y el marco de propuestas, el Ministerio de Desarrollo, con el apoyo financiero del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNPFA), contrató tres consultorías (una por población: discapacidad, tercera edad y primera infancia) de corto plazo. Los consultores fueron contratados a través de un llamado de lista corta (lista de consultores seleccionados). Así, se contrató para la elaboración de un diagnóstico sobre la situación de la primera infancia y propuesta de un marco de política a un equipo de la Facultad de Psicología de la Universidad de la República¹¹ (MIDES 2011). En un período de tres meses, el equipo consultor realizó un relevamiento de información secundaria y una propuesta general sobre un modelo de

¹¹ El informe fue realizado por un equipo encabezado por Gabriela Etchebehere como consultora responsable y por Ana Artía, Verónica Cambón, Darío De León, Analía Duarte, Paola Silva y Fernanda Silva como integrantes del equipo.

atención. El documento proponía una política de atención a la infancia basada en derechos con un fuerte énfasis en la atención a la familia como cuidadora.

Sus autores proponían:

1. **Fortalecer las capacidades de cuidado de las familias a través de mejora del sistema de licencias maternales y paternales** y fortalecer las capacidades extrafamiliares en los casos en los que se requiere un cuidador profesional, incluyendo una prestación económica al familiar o al cuidador profesional.
2. **Crear y fortalecer los centros infantiles de calidad con prestaciones diferenciadas según el tipo de familia.** Cobertura pública a través del refuerzo presupuestario y subvención al sector privado a través de becas o transferencias a los centros. Esta línea se propone también un descuento en el impuesto a la renta para las personas físicas que envíen a sus hijos a centros privados e incentivos para las empresas que instalen centros de cuidados para su empleados.
3. **Para familias en situación de vulnerabilidad, crear equipos de cercanía multidisciplinarios que hagan seguimientos en la crianza.** También se propone reforzarlos servicios públicos de salud y ampliar la cobertura de la “tarjeta alimentaria” (*vouchers alimentación*).

Importa señalar que la propuesta de la Política de Cuidados se plantea como una política de naturaleza socio-educativa que soslaya los componentes sanitarios. Es más, cuando se analiza, la propuesta central consiste en proveer cuidadores domiciliarios a los niños de 0 a 3. Esto fue una de las discusiones constantes en las cuales los representantes del Ministerio de Salud Pública, plantearon su posición en el sentido indicado¹². En todo caso, la política de cuidados se complementa con el refuerzo de los servicios de salud y con una contribución en dinero (*vouchers alimentación*) a las familias que cuidan.

Este documento se presentó a los organismos del llamado Gabinete Social y a las organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la temática. La primera presentación se realizó en Montevideo (la capital del país) y luego se celebraron dos reuniones del Diálogo en Canelones y una en cada uno de los 17 departamentos restantes. Participaron más de 3200 personas y 1800 organizaciones relacionadas.

Por último, el Grupo de trabajo (2012) diseñó un documento en el que se exponen los grandes lineamientos para las tres poblaciones (primera infancia, discapacitados y adultos mayores). En particular, para la primera infancia se propone una serie de grandes programas:

- a. **Mejora de la política de licencias**(ampliación de las licencias maternales, paternales y de lactancia, contemplando a trabajadoras privadas, unipersonales y monotributistas);
- b. **Programa Nacional de Cuidados Domiciliarios priorizando a los niños y niñas más pequeños.** El programa contaría con un componente de capacitación y de certificación de competencias para quienes ya se encuentran realizando la tarea;
- c. **Servicios de cuidados fuera del hogar en servicios públicos (que habría que ampliar los existentes y crear nuevos) y en servicios privados (para lo cual se crearía un sistema de vouchers).**

¹²El autor de este documento participó del proceso de discusión de la política de cuidados.

La política se propone como secuencial, es decir, con incorporaciones de poblaciones y servicios paulatinos en el tiempo, por eso el Grupo de trabajo propuso criterios para priorizar a las familias beneficiarias: “déficit de tiempo para la dedicación al cuidado, niveles de ingreso, tipo de hogar y condición de empleo de quien está a cargo del cuidado. Sin embargo, dada la diversidad de realidades de las familias, se entiende que los criterios mencionados no pueden ser excluyentes sino combinables. Por tanto, se propone la consideración conjunta de forma tal de adecuar el tipo de acción a las características de las familias y sus necesidades”.

Los términos de referencia de las consultorías no preveían el abordaje del modelo de financiamiento o del de gestión. Por lo tanto, la propuesta del Grupo de trabajo en este plano fue elaborada por el Estado y, en el caso del modelo de financiamiento, por el Ministerio de Desarrollo Social¹³.

El Grupo de trabajo propuso que “en pos de una visión 2020 de universalidad, planteamos comenzar con acciones graduales pero efectivas en regulación, formación y servicios en el período 2013-2015, apoyadas por una Ley Marco del Sistema Nacional de Cuidados”. (Grupo de trabajo 2012). Además, con el aval del Gabinete Social se definió que el sistema Nacional de Cuidados “supone la construcción de una nueva institucionalidad colectiva –la Junta Nacional de Cuidados (JUNACU)-”, la cual estaría compuesta por las mismas instituciones representadas en el Grupo de trabajo (con dos representantes del MIDES), así como la constitución de un Fondo Nacional de Cuidados (FONACU)”. El Fondo no es concebido como exclusivo para infancia, sino que se propone como mecanismo de financiamiento de todos los programas para las tres poblaciones de la política nacional de cuidados. Además, la Junta está pensada para administrar el fondo y regular las prestaciones para las tres poblaciones objetivo de la política.

Las propuestas del Fondo y de la Junta son apenas un esbozo de la institucionalidad que se plantea. Con respecto al Fondo, se dice que los recursos provendrán de rentas generales, pero no se especifica cuál será la fuente. Las consultoras contaron con muy poca información y dispusieron de muy poco tiempo para realizar los estudios mencionados. Por eso, no se logró generar información primaria y se utilizaron fuentes con información secundaria, insuficientes para las necesidades de la consultoría¹⁴.

A su vez, si construir una nueva política implica definir prestaciones y servicios e incluir a diversas poblaciones, este diseño no puede construirse independientemente del modelo de gestión y de financiamiento. Por no haber sido incluido un modelo de financiamiento ni uno de gestión, se hizo imposible tomar las decisiones presupuestarias que le permitieran al MIDES formular el proyecto marco propuesto al inicio del período¹⁵.

Una política de cuidados de atención a la primera infancia como la que se proponía el gobierno uruguayo requería de una inversión en conocimiento social especializado muy superior al realizado. No alcanzó con contratar consultorías de corto plazo que carecían de la posibilidad de construir información adecuada y suficiente.

¹³ En Uruguay, el antecedente más inmediato es el Fondo Nacional de Salud (FONASA) que se nutre de los aportes de los trabajadores, de los empleadores y del Estado (uno de los responsables del diseño del FONASA fue el Ministro del MIDES, cuando actuaba como Director de Secretaría del MSP, tercer cargo en importancia dentro de las estructuras ministeriales uruguayas).

¹⁴ El principal autor de este documento fue responsable de la consultoría de la Política de Cuidados para la Tercera Edad.

¹⁵ Esto fue relatado por un alto funcionario del Ministerio de Economía y Finanzas a los autores.

Tampoco era posible construir una política innovadora sin dimensionar la escala de la inversión ni el modelo de gestión. La consultoría, encomendada tuvo que hacer más énfasis en los servicios a ser incluidos que en otros aspectos medulares de la política. En consecuencia, la propuesta que luego elaboró el grupo de trabajo intergubernamental no pudo incluir el presupuesto requerido para avanzar en la inserción progresiva de la población. Estas imprecisiones llevaron a que el ministerio responsable (el MIDES) nunca presentara un proyecto de ley como se había previsto inicialmente.

El Programa Uruguay Crece Contigo

Un poco después del Dialogo, en mayo del 2012 el Presidente de la República lanza el programa Uruguay Crece contigo. El mismo tiene tres fuentes intelectuales. La primera es lo que se llamó la Estrategia Nacional de la Infancia y la Adolescencia 2010-2030(ENIA) que se concretó en 2008 durante la Administración Vázquez (2005-2010). La referida Estrategia se asienta en dos principios orientadores: (a) el desarrollo infantil temprano y la educación como instrumentos para potenciar el desarrollo socioeconómico y reducirla pobreza, lo que la inscribe en el marco de las teorías del capital humano y (b) la reafirmación de los compromisos internacionales del país en lo que es el desarrollo de las políticas de infancia como políticas de derechos. La segunda referencia inmediata es el Programa Canelones Crece Contigo¹⁶ cuyo objetivo era reducir el riesgo nutricional de familias con hijos menores de 4 años de edad o mujeres en periodo de gestación. Este programa, a su vez, se había inspirado en la tercera fuente de anclaje intelectual que fue el programa Chile Crece Contigo

La peculiaridad institucional de este programa es que está localizado en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP¹⁷). Su anclaje está en el Área de Políticas Territoriales de la referida oficina. Esta inserción institucional está justificada en la resolución que da nacimiento al Programa y en que, en el marco de las políticas territoriales que lleva adelante esa oficina, se la mira como una política de desarrollo social prioritario para la Presidencia de la República.

Uruguay crece contigo se fija metas ambiciosas, entre las cuales vale la pena citar: “Consolidar un sistema de protección integral a la primera infancia a través de los cuidados y protección de las mujeres embarazadas y de niños menores de 4 años, desde una perspectiva de derechos”. También propone “generar conocimiento útil para el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas de protección dirigidas a la Primera; desarrollar acciones educativas y de promoción para incidir en el comportamiento y la calidad de vida de las familias”.

En este plan se prioriza a los niños en situación de riesgo sociosanitario, a los niños y niñas menores de 4 años y a las mujeres embarazadas. No es una política universal sino focalizada, aunque tiene vocación de universalidad.

El programa comenzó a ejecutarse en junio de 2012 y tenía, inicialmente, un alcance territorial, limitado. Alcanzaba solo a los departamentos de Artigas, Salto, Paysandú, Rivera, Tacuarembó, Cerro Largo, Maldonado (capital), San José (Ciudad del Plata), Canelones y Montevideo. Estos departamentos fueron seleccionados para la primera etapa del programa debido a que en ellos existe la mayor concentración de población de niños menores de 4 años elegibles para recibir la Tarjeta de Uruguay Social, de acuerdo con los relevamientos realizados por

¹⁶ Uruguay está dividido en 19 circunscripciones político territoriales llamadas departamentos. Canelones es un departamento lindante con Montevideo, la capital.

¹⁷La OPP es una agencia del gobierno con rango ministerial, pero no es responsable ante el parlamento como los ministerios. La OPP es la responsable de la planificación presupuestal y territorial.

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINAEM) del MIDES (Presidencia de la República OPP 2012). Las metas del programa, al menos en esta primera etapa, están fuertemente centradas en lo promocional y en la intervención directa en la atención sanitaria sobre las madres y sus hijos pequeños.

Si bien el Programa se planteó el objetivo de alcanzar 10 Departamentos, a 2013 ya consiguió alcanzar todos los Departamentos del territorio nacional, lo cual es un logro muy importante para un programa que cuenta con poco presupuesto y tiene apenas un año de existencia.

Desde el punto de vista de esta investigación, importa resaltar dos aspectos de este Programa. El primero es el de su localización institucional. La OPP tiene nivel ministerial pero no está sometida a contralor parlamentario y, además, es una Oficina de Presidencia de la República. Si bien la OPP no tiene entre sus cometidos la ejecución de políticas, desde que existe, distintos Presidentes que quieren aislar tecno-burocráticamente algunas de sus políticas, por considerarlas prioritarias, las colocan en la órbita de la OPP. A diferencia de la Política de Cuidados que intentó ser construida a partir del diálogo social, Uruguay Crece Contigo fue realizada con un fuerte énfasis técnico.

El segundo aspecto es que el Programa desplegó sus primeras acciones apelando a la capacidad técnica de focalización del MIDES. A tales efectos, para llegar a la población objetivo se emplea la información de aquellos hogares altamente vulnerables que son titulares de la tarjeta Uruguay Social y que, además, tienen niños menores de 4 años. El Programa visitará luego a las familias y analizará si existe riesgo biológico, para iniciar el proceso de acompañamiento de la familia. Además, equipos localizados en el territorio buscarán identificar otras familias en situación de riesgo que no hayan sido detectadas por el Programa Uruguay Social.

Uno de los objetivos específicos de este programa es “Generar conocimiento útil para el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas de protección dirigidas a la Primera Infancia a través de la articulación interinstitucional de la información existente, la generación de información necesaria y el desarrollo de la investigación.” Este objetivo es coherente con la reciente instalación de una unidad de monitoreo y evaluación propia del programa, que adoptó un modelo de gestión por resultados. El programa armó una línea de base de su población y se propuso obtener determinados resultados en términos de reducción de vulnerabilidades. Esta estrategia lleva a la construcción de estructuras y capacidades para la generación de conocimiento propio del programa. Lo que comenzó siendo el uso de las capacidades de evaluación y monitoreo del MIDES, avanza hoy en un proceso de generación de capacidades propias y de creación de conocimiento para la gestión.

Algunas conclusiones

La dinámica interinstitucional señalada nos lleva a concordar con los entrevistados para este estudio¹⁸, quienes coinciden en la ausencia de una política integral de atención a la primera infancia. Ellos entienden que los distintos programas e instituciones le imprimen filosofías distintas a lo que hacen. El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) pone el foco en los aspectos educativos y de formación de los recursos humanos porque existe una preocupación en torno a la casi total ausencia de profesionales. Por lo tanto, para el MEC es más importante la formación que la investigación o la producción de nuevo conocimiento. En tanto regulador de las instituciones de atención socioeducativas en la atención a la infancia, su preocupación no es innovar y crear nuevas políticas o programas, sino mejorar la calidad de los existentes a través de la formación de los recursos humanos.

Por su parte, el INAU tuvo a lo largo del tiempo una orientación de política altamente focalizada, no universal. Desde este organismo se señala también que una política de atención integral a la primera infancia, en la medida en que tiene componentes sanitarios y componentes educativos y de cuidados (nutricionales, psicológicos, etc.), tiene muchas dificultades como para ser articulada en un modelo único de cuidados. A esto habría que agregar algo que se visualiza, como veremos más adelante, también en el caso de Costa Rica: que cada institución que surge tiene relativa autonomía, presupuesto propio y contenidos que dificultan la integración, por razones de economía política.

Una de las dificultades detectadas tiene que ver con que la multiplicidad institucional, con presupuestos y lógicas distintas, implica un desarrollo desigual de los servicios: no todos tienen protocolos, su gasto es muy heterogéneo y su calidad también.

Desde el área de evaluación y monitoreo del MIDES, el responsable de la coordinación de información (quien lidera el monitoreo y la evaluación del MIDES) señala que se está evaluando y sistematizando la información relacionada con la primera infancia. Sin embargo, esta tarea no es continua, sino que depende de las necesidades estratégicas del Ministerio. Se señala con fuerza que cuando no se puede construir la información necesaria, se acude a las instituciones académicas, en particular a la Universidad de la República (UdelaR). Pero en la medida que la Universidad es autónoma, no produce en función de las necesidades políticas y estratégicas del Ministerio. Además, el gobierno tampoco tiene un plan para la Universidad. Esto limita fuertemente la disponibilidad de estudios adecuados e información pertinente, no solo para el monitoreo, sino para la toma de decisiones.

La falta de alineamiento entre sistema universitario y gobierno es una de las características de las relaciones entre la UdelaR y el Estado uruguayo. La autonomía universitaria, obtenida en 1958, no se refleja en lo presupuestario, pero sí en la elaboración de las agendas de investigación. El

¹⁸ Para el capítulo sobre Uruguay fueron entrevistados: Mariana Drago, Coordinadora Interdireccional del Ministerio de Desarrollo Social; Milton Silveira, MIDES, Coordinador del Sistema de Información Integrada del Área Social; Giordina Garibotto, MIDES, Unidad de Protección Social, Asesoría Macro en Políticas Sociales; Yolanda Echeverría, Ministerio de Educación y Cultura, Responsable Dirección de Primera Infancia; Gustavo Machado, Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU), Dra. Cristina Lustemberg (Uruguay Crece Contigo).

presupuesto universitario no está condicionado por la naturaleza o la orientación de la investigación.

Aquí importa señalar que, en el tema de primera infancia, el MIDES contrató consultorías para evaluar programas con financiación de cooperación internacional. En la medida en que la cooperación demanda evaluación externa, esta es licitada. El proyecto Programa Integral de Infancia, Familia y Adolescencia en Riesgo (INFAMILIA)¹⁹, que comenzó en 2003 y continuó a lo largo de sucesivas administraciones políticas, es un buen ejemplo de esta afirmación. Las evaluaciones para este proyecto millonario fueron siempre realizadas por organizaciones de investigación independientes.

Finalmente es de destacar que el programa Uruguay Crece Contigo, en su muy reciente historia, busca la integralidad y ha desarrollado capacidades de generación de conocimiento propias, apoyándose tanto en la teoría del capital humano como en el enfoque de derechos y en la construcción de equipos técnicos sólidos.

Uruguay crece contigo es un ejemplo de buena práctica que se centra fuertemente en los servicios socio-sanitarios. Pero para lograr su objetivo de construir una política integral precisa la articulación con los servicios socio-educativos, que deberían ser cumplidas por otros programas del estado. A su vez estos servicios no han conseguido fortalecerse en las edades de 0 a 3 años. Sin embargo, en la medida que es una iniciativa radicada en una institucionalidad ad hoc (sin una estructura ministerial que la albergue), sus recursos y sus capacidades políticas están limitados para articular una red de servicios existentes; o para crearse en el marco de las instituciones educativas y sociales que, además, tiene más historia, densidad burocrática y poder político que desafían los objetivos de integralidad.

No hay acuerdo entre los diversos entrevistados acerca de cuál es el paradigma dominante en la política hacia la primera infancia, en cuya conformación intervinieron una multiplicidad de instituciones con filosofías diversas: el MEC tiene vocación universal, el INAU es asistencial y el MIDES focaliza sus acciones, pero sostiene una retórica de derechos. Lo mismo sucede con el programa Uruguay Crece contigo, aunque este último si bien se encuadra en una perspectiva de derechos asume con bastante énfasis la necesidad de trabajar con esta población como forma de fortalecer el capital humano.

Si bien el gobierno uruguayo se planteó avanzar sustantivamente en una política de cuidados que incluía a la primera infancia, esto no llegó a concretarse. En parte, esto se relaciona con un insuficiente uso del conocimiento especializado y con un énfasis muy fuerte en aislar las competencias socio-educativas de las socio-asistenciales. Si bien las consultas y trabajos que se realizaron hicieron aproximaciones a la demanda insatisfecha y a los modelos alternativos de sistemas, no se dimensionaron adecuadamente ni los costos ni el modelo de financiamiento. Y, si bien hubo conocimiento experto en el diseño, este no fue adecuadamente transmitido a los responsables del financiamiento.

El Programa Uruguay Crece Contigo, en cambio, sin ser tan ambicioso como la propuesta de un Sistema Nacional de Cuidados, ha conseguido estructurar en poco tiempo un modelo de

¹⁹INFAMILIA es un proyecto cuyo objetivo es atacar las situaciones de vulnerabilidad de las familias con hijos de 0 a 18 años. Busca promover la articulación interinstitucional entre las organizaciones del Estado y la sociedad civil y las familias con hijos en situación de riesgo social.

servicios socio-sanitario que se ha implementado en todo el país a un ritmo superior al propuesto inicialmente. Y lo hace apoyándose en un modelo que en forma no conflictiva se sostiene sobre el paradigma de derechos y el del capital humano. Plantea un modelo de gestión por resultados que es novedoso para la administración pública uruguaya y ha comenzado un proceso de generación de conocimiento propio, asociado a la necesidad de medir los resultados.

En conclusión, para alcanzar la integralidad de la política hacia la primera infancia en Uruguay se precisa una agenda que aporte conocimiento sobre:

1. **La definición e integración de los paradigmas dominantes.** En este plano, se requieren nuevas ideas que informen el posicionamiento de los actores gubernamentales. Durante el debate por la política de cuidados se eludió plantear el tema del modelo de financiamiento y, en particular, el de un modelo de financiamiento vinculado a un paradigma de política. En el Debate predominó el paradigma de los derechos de la infancia. No se planteó a la política de cuidados como una política formadora de capital humano. A diferencia del caso chileno que, gracias a este enfoque de capital humano y a los méritos del retorno económico de la inversión en primera infancia como estímulo para el apoyo a la política, tuvo como uno de sus principales impulsores al Ministerio de Hacienda, el cual a la ahora de priorizar opta por invertir en políticas que tengan retorno.
2. En segundo lugar, una política ambiciosa como la de cuidados (que además pretende proteger tres poblaciones diferenciadas) demanda **un nuevo modelo de gestión**, para lo cual se requieren nuevas ideas asociadas a una reforma del modelo de gestión pública, que de sectorial debería pasara a ser matricial, al menos en el campo de la política de cuidados.
3. En tercer lugar, es imprescindible que, se refuerce el **conocimiento sobre la integralidad**, y la gestión de políticas en red para que las fortalezas desarrolladas y detectadas en el área socio-asistencial se complemente adecuadamente con los programas socio-educativos y con las propuestas socioeducativas del Debate por los cuidados.
4. Por último, en el caso uruguayo, independientemente del área que se adopte, es importante reforzar la **capacidad de las áreas operativas**. Esto significa que todas las áreas que participen en un modelo integral de atención a la primera infancia (cuidados) deben fortalecer sus sistemas de información y monitoreo y, en algunas áreas, crearlos.

En resumen, es necesario discutir un nuevo paradigma de atención a la primera infancia, lo cual significa profundizar en nuevas ideas para la gestión política. Por lo que declaran nuestros entrevistados, el sistema conocimiento universitario no aportar nuevas ideas con valor paradigmático en este frente, aunque sí aporta diagnóstico el que se refuerza con los programas instalados y departamentos con la función de monitorear y evaluar.

La política hacia la primera infancia en Costa Rica

En lo que hace a la primera infancia, Costa Rica tiene un conjunto de programas de diverso tipo y con radicaciones institucionales muy diversas.

A través de la Ley Fundamental de Educación, en 1957 se establecía la gratuidad de la educación preescolar. En 1971, se creó el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), cuyo objetivo es erradicar la pobreza extrema en Costa Rica. A tal efecto, la Ley anticipó la creación de un plan de combate a la pobreza en el que participan todas las instituciones públicas o privadas vinculadas con el tema. Además, establece que el IMAS, para cumplir con sus cometidos, debe coordinar sus acciones con la Universidad de Costa Rica, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Patronato

Nacional de la Infancia, el Ministerio de Educación Pública y el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. Para financiar el plan, la Ley establece varias fuentes públicas y privadas y encarga al Instituto Costarricense del Seguro Social la recaudación, salvo en aquellos casos en los que el aporte del sector privado se haga en forma directa.

En 1971 se consolidan institucionalmente los *Centros Nutrición Infantil*, luego de muchos años de trabajo en el ámbito nutricional. Estos se apoyan en organizaciones de la sociedad civil y contaban con el apoyo financiero de la cooperación internacional. A estos Centros se les encomienda también la educación preescolar, con lo cual se crean los Centros de Educación y Nutrición. Así, pocos años después (1977) y en el marco del Ministerio del Salud Pública se crea la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI). Con ello, y teniendo como sustento y proveedores a los viejos Centros de Nutrición Infantil, se termina de consolidar una modalidad de atención integral a la infancia y la familia que ofrece educación inicial a niños y niñas preescolares, además de actividades de promoción de la salud y nutricionales. Estos Centros tienen modalidades de atención intramuros y en los hogares y las comunidades (extramuros).

Así, los servicios hacia la primera infancia se ofrecen desde el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), el Ministerio de Salud, la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición, y los Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI).

A través de Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI, que funciona dentro de la órbita del Ministerio de Salud) se brindan servicios de: 1. Atención y protección infantil; 2. Nutrición Preventiva y 3. Crecimiento y desarrollo, cuyos beneficiarios/as son menores de hasta 13 años de edad, embarazadas y mujeres en periodo de lactancia. Desde 2005, los programas CEN-CINA requieren para su funcionamiento una contraparte comunitaria. Es decir que los beneficiarios también deben contribuir con la gestión de los Centros mediante organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas.

Los programas CEN-CINAI están orientados a familias de muy bajos ingresos (ingreso per cápita igual o por debajo de la línea de pobreza) y a niños que presenten problemas de desnutrición, desarrollo o que se encuentren en situación de riesgo social. Además, la madre debe tener la necesidad de dejar al niño en el establecimiento por razones laborales.

En 1996, el *Patronato Nacional de la Infancia (PANI)* adquiere autonomía como administración descentralizada y con presupuesto propio. Este organismo es gobernado por una Junta Directiva nombrada por el Consejo de Gobierno y cuenta con un presupuesto equivalente al siete por ciento (7%) de lo recaudado durante el año fiscal anterior por concepto de impuesto sobre la renta.

Las funciones del Patronato son múltiples. Sin embargo, todas ellas son de carácter promocional y están fundamentalmente orientadas a promover los derechos del niño. Entre sus cometidos, vale la pena señalar: la promoción de legislación orientada a cumplir con la protección de la niñez, la adolescencia y la familia; dar seguimiento al cumplimiento de esos derechos; realizar estudios sobre la situación de la niñez; supervisar y orientar a instituciones de diversa naturaleza en la ejecución de sus programas y representar y proteger legalmente a los menores sin tutela. La lista de funciones es extensa, pero la institución no es ejecutora de políticas y tampoco resulta claro si tiene competencia regulatoria en la materia. En todo caso, sí tiene una clara función de supervisión de los derechos de la infancia, aunque la Ley no la dota de los instrumentos para hacer valer esta supervisión.

En 2000 se promulga la Ley General de Centros de Atención Integral, que derogó a la Ley general para las Guarderías Infantiles y Hogares de 1984, cuyo objetivo explícito es la promoción,

creación, desarrollo y funcionamiento adecuado de los centros de atención integral de carácter público, privado y mixto para niños de hasta 12 años de edad. Para ejecutar esta Ley, se crea el Consejo de Atención Integral (CAI). EL CAI funciona dentro de la órbita del Ministerio de Salud Pública y tiene una integración plural: un representante del Ministerio de Salud Pública, uno del Ministerio de Educación Pública y otro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; un representante de cada una de las siguientes instituciones autónomas: el Patronato Nacional de la Infancia y el Instituto Mixto de Ayuda Social; el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia; dos representantes del sector formado por las asociaciones u organizaciones no gubernamentales dedicadas a administrar y atender los centros de atención integral; un representante del Colegio de Trabajadores Sociales.

Los objetivos de los CAI, son:

- a. Estimular el desarrollo de las personas menores en un ambiente de libertad y seguridad, que les facilite el proceso de aprendizaje.
- b. Facilitar la recreación y el desarrollo psicosocial de las personas menores.
- c. Velar por las necesidades primarias de salud y nutrición de las personas menores.

La norma crea una Secretaría Técnica cuyas funciones fueron establecidas un año después mediante Decreto. En este Decreto se establece que deberá intervenir en la autorización de los Centros, apoyarlos en su gestión y proponer la creación de normas adecuadas para su funcionamiento. En particular, a los efectos de este estudio, la reglamentación le encomienda:

- Brindar insumos, oportunos y pertinentes, al Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación del Consejo.
- Proponer, para el Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación, los indicadores pertinentes.
- Llevar un registro actualizado de los Centros.
- Dar seguimiento y realizar evaluaciones periódicas a las organizaciones que desarrollan programas de atención integral.
- Brindar insumos y recomendaciones para que el Consejo otorgue los correspondientes permisos de funcionamiento y acreditación de los Centros de Atención Integral en sus diferentes modalidades.

La normativa que ofrece protección a la primera infancia está presente también en la legislación laboral, que da protección a la mujer trabajadora en estado de gestación o periodo de lactancia (Ley N° 2 referente al Código de Trabajo y sus reglamentaciones). También reviste importancia la legislación constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), que regula riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y desempleo involuntario. También participa en la cobertura de riesgos de maternidad, familia, viudedad y orfandad.

Por otro lado, la Ley N° 7210, referida al Régimen de Zonas Francas, establece la facultad de la CCSS de comprobar que las empresas administradoras de dichas zonas construyan centros infantiles necesarios para los hijos de los trabajadores en edades comprendidas entre 0 y 5 años.

Con respecto a las prestaciones monetarias (Transferencias Monetarias y Transferencias Monetarias Condicionadas), Costa Rica cuenta con la Ley N° 5662, de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

Existen programas de cuidado infantil en empresas e instituciones públicas: Universidad de Costa Rica, el Instituto Nacional de Seguros (INS), el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y

el Poder Judicial. Para el ámbito privado se preveía también en 2002 la implantación de centros de cuidado infantil en las 30 zonas francas del país pero, al 2009, solo había cuidados socioeducativos en 2 de las 30 zonas francas.

Además, existe en Costa Rica un número indeterminado de centros privados que ofrecen cuidados socioeducativos. Estos centros son con y sin fines de lucro, pero su costo no los hace accesible a las familias con más bajos ingresos.

La educación preescolar depende del Departamento de Educación Preescolar y se compone de dos ciclos, el Ciclo Materno Infantil y el de Transición. El Ciclo Materno Infantil atiende niños y niñas desde su nacimiento y tiene una duración de cuatro años. Cuenta con los siguientes grupos: 1. Bebés (desde el nacimiento hasta los 12 meses); 2. Maternal (desde un año hasta los 3 años y 6 meses); y 3. Interactivo I (desde los 3 años y seis meses) e Interactivo II (desde los 4 años y 3 meses a los 5 años y 3 meses). Posteriormente, niños y niñas pasan al Ciclo de Transición (5 años y 3 meses - 6 años y tres meses) y luego a la Educación General Básica.

Según el observatorio de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), las instituciones y programas que atienden niños y niñas en edad escolar son las siguientes: Guarderías infantiles, abocadas al cuidado desde los primeros meses; Centros de Atención Integral (CAI), que brindan atención diurna a menores de 6 años y se ocupan principalmente de los hijos e hijas de los trabajadores; Centros de Educación y Nutrición (CEN) que, en el marco del Ministerio de Salud, brindan servicios de alimentación, nutrición y de educación a niños y niñas de 4 años de edad; Centros Infantiles de Atención Integral (CINAI), donde se atiende a niños y niñas de 0 a 6 años; y Jardines de niños que, en el marco de la educación formal regular, atienden niños y niñas desde 3 a los 6 años de edad. Además, se cuenta con hogares comunitarios de atención diurna que reciben grupos de niños y niñas mientras su madre o padre trabajan, operando como centros comunitarios de apoyo al cuidado²⁰.

Se estima que en 2010 la cobertura era de alrededor de un 6% del total de niños y niñas en las edades atendidas, siendo que el número de niños y niñas pobres alcanza un 30% del total. La cobertura es aún menor si se toma en cuenta la atención en horario extendido (12 horas), habiendo 50 centros para cubrir aproximadamente a 4.000 niños y niñas (Grillo, León, Mora y Rodríguez, 2010).

De esta descripción se infiere que, si bien Costa Rica tiene una frondosa institucionalidad orientada a la protección de los derechos de la infancia, la cobertura de atención socioeducativa es muy baja. Sabemos también que la calidad es heterogénea y que se controla con dificultades. La fragmentación institucional y la falta de coordinación tampoco permiten sustentar otro de los elementos clave de la protección a la infancia: la integralidad de la atención.

En definitiva, lo que surge de la revisión es que la oferta es fragmentada y estratificada. A pesar de los numerosos programas, la cobertura es pequeña y los niveles de regulación son bajos (Sauma, s/f). Hay una limitada oferta para población muy pobre y existe, y una también limitada oferta para hijos e hijas de trabajadores incluidos, tales como docentes universitarios, miembros del poder judicial e inclusive trabajadores de las zonas francas. También existe oferta para hijos e hijas de familias de altos ingresos a través de servicios adquiridos en el mercado.

²⁰ Ver Organización e información estadística del nivel inicial, Observatorio de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), disponible en http://www.oei.es/observatorio2/pdf/costa_rica.PDF.

En 2010, para dar cuenta de estos problemas, la presidenta electa, Laura Chinchilla Miranda, creó el Consejo Presidencial de Bienestar Social y Familia, que asume la responsabilidad de cumplir con el objetivo de desarrollar la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil y de la Red Nacional de Atención al Adulto Mayor.

La decisión de crear una red de cuidados que integre en una filosofía común a dos grupos etarios bien diferenciados constituye una fuerte innovación en la concepción de lo social (semejante a lo que se propuso Uruguay con el Diálogo Nacional por la Política de Cuidados).

En su discurso inaugural de mayo de 2011, la Presidenta de Costa Rica asumió el compromiso de crear una red de cuidado para niños y adultos mayores. Esta red pretende llevar la cobertura al 75% de los niños menores de 7 años (lo que hasta concluir el período de gobierno representa 35.000 niños), mejorando infraestructura, pero también adecuando el modelo asistencial, el de gestión y el financiamiento. Se busca avanzar hacia la creación de un Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) y de un fideicomiso cuyo destino será el financiamiento de infraestructura.

El modelo de atención se pretende integral y de gestión será de articulación público-privado, con la participación de los organismos especializados, municipalidades y organizaciones de bienestar social. Los convenios que se firmen entre las instituciones son los que habilitarán la transferencia de fondos.

La política de cuidados hacia la primera infancia y los usos del conocimiento y la información en Costa Rica

Como se desprende de la reseña de los programas presentados en esta sección, Costa Rica cuenta con una gama amplia de programas y políticas. Sin embargo, si bien algunos organismos creados por la legislación del país se podrían arrojar el carácter de rectores de una política unificada hacia la primera infancia, esta no existe como tal. Es decir, tal cual como lo constatamos y tal como afirman nuestros entrevistados, no hay una política hacia la primera infancia, pero sí muchos programas dispersos. Esos programas no están coordinados entre sí y funcionan como unidades administrativas que se superponen durante la ejecución de sus acciones. Como discutiremos más adelante, la Red Nacional de Cuidado buscó superar esta realidad, generando una de gestión en red capaz de generar un modelo de gestión integrado.

La regulación debería cumplir un papel fundamental en la atención a la primera infancia. Esta, de acuerdo con la normativa, se localiza en el Ministerio de Educación Pública y en el CAI, pero carece de presupuesto y funcionarios para cumplir con sus cometidos. Una de las características destacables de la experiencia costarricense de atención a la primera infancia es que, discursivamente, se presenta como una política de derechos. Es muy claro que el Patronato Nacional para la Infancia se encuadra en esta visión y que, en sus inicios, tuvo el espíritu de superar la fragmentación institucional y crear por ley un Consejo Directivo con representantes de los diversos organismos que intervienen en el área de la primera infancia.

El Patronato tiene una filosofía que lo aleja de la de los programas asistenciales: mientras que el resto de los programas destinados a la primera infancia asumen como población objetivo a la población socialmente más vulnerable y se colocan en el campo de las políticas antipobreza (cuyo paradigma era el del IMAS), el Patronato se sitúa en un campo de políticas universales y asume como objetivos la promoción y protección de los derechos de la infancia como derechos universales.

Sin embargo, lo que aparenta ser un nuevo paradigma no logra convertirse en tal. Varias son las razones por las cuales este nuevo paradigma no logra consolidarse.

En primer lugar, la acumulación institucional creó varios focos de poder en el archipiélago de normas, programas y subsistemas. Cada uno de ellos con mucha autonomía, e inclusive presupuesto propio. La autonomía (que puede ser leída como autonomía frente a los otros programas y políticas) se expresa en que, en unos casos, la designación de las autoridades políticas depende de la propia Presidencia de la República o del Consejo de Gobierno. También se expresa en el manejo de presupuesto propio.

Estas características constituyen atributos de poder que se fueron creando a lo largo de los años. Simplificando la idea de paradigma, podemos decir que impulsa un conjunto de ideas que da soluciones a problemas (o preguntas) concretas, pero esas ideas precisan de un sustento estructural, de un conjunto de individuos y de organizaciones desde las cuales las ideas se puedan operacionalizar. Así, decisiones tomadas en un determinado momento, que se sustentan en estructuras de poder (instituciones), se convierten en un límite para el surgimiento de nuevas ideas que puedan materializarse, a su vez, en nuevas organizaciones políticas. Uno de nuestros entrevistados sostiene que la visión de la política de atención a la primera infancia pasó de una lógica de sobrevivencia (sostenida en el pasado por UNICEF) a otra con una retórica basada en derechos.

Según nuestros entrevistados²¹, la ausencia de un organismo especializado orientado a la política social, como podría ser un Ministerio de Desarrollo Social, dificulta el surgimiento de alternativas para que pueda instalarse una nueva visión más operativa de la política de atención a la primera infancia.

Según Pablo Sauma, las dos grandes vertientes de la política de atención a la primera infancia (la “política basada en derechos” y la de la “atención integral”) fueron enunciadas con un grado de abstracción tan alto que hace difícil la operacionalización de la política. Esta realidad se refuerza por la falta de un claro anclaje institucional (como podría ser el de un Ministerio de Desarrollo Social). Señala que, a nivel educativo, esta confusión de roles y de direccionalidad de la política no existe a partir de los servicios referidos a los niños y niñas a partir de los 4 años, porque el cuidado a partir de esta edad está bajo la égida del Ministerio de Educación.

Las lógicas de los ciclos políticos electorales y de los cambios de gobierno acentúan esta falta de anclaje institucional y, por lo tanto, de un paradigma claro de política. En este último punto, nuestros entrevistados coinciden; además, así lo indica la simple observación de las sucesivas instituciones con presupuesto y autonomía decisional creadas por diferentes presidentes: cada Presidente ha elegido una opción diferente en este tema.

Según esta tradición, en 2010 se crea el Ministerio de Bienestar Social y Familia. La Presidente actual le dio el anclaje institucional a la Red de Cuido a este Ministerio y, a tales efectos, un Decreto

²¹ Para Costa Rica se entrevistó a (a) Pablo Sauma, profesor catedrático de la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica. Desde 1983 es Investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (IICE/UCR). Asesor del Ministro/Ministerio de Planificación Nacional y Política (MIDEPLAN); y a (b) Delia Miranda Fricke, asesora macro en Políticas Sociales (IMAS).

del mismo año crea el Consejo Presidencial de Bienestar Social y Familia, integrado por una veintena de Ministerios e instituciones públicas del área social y económica.

El mismo año, otro Decreto declara de “interés público la conformación y desarrollo de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”, conformada por los diferentes actores sociales, públicos y privados que tienen un mandato legal o un interés legítimo en materia de atención integral, protección y desarrollo infantil, incluidos los propios niños y niñas; las organizaciones de padres y madres o encargados; el personal, los directores y supervisores de los servicios de cuidado; grupos profesionales de diferentes disciplinas; entidades gubernamentales y no gubernamentales.

Además, el Decreto encomienda al Ministerio de Bienestar Social y Familia coordinar las acciones que desarrolle la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. Lo interesante es que el Ministerio se construye otorgando rango Ministerial al Director del IMAS. Importa recordar que este último surgió y se desarrolló como una institución cuyo objetivo central es el combate a la pobreza. Esto no ayuda en la dirección unificadora de un paradigma basado en derechos. Una institución de esta naturaleza tiene que reencauzar toda su cultura institucional y organizacional para dar cumplimiento a una misión muy diferente de la que le dio origen muchos años atrás y que no se condice con la vocación de la Red de Cuido de desarrollar políticas universales (basadas en derechos). Más bien, está preparada para llevar adelante políticas focalizadas.

En 2012, un nuevo Decreto del Poder Ejecutivo (36.916) fija los órganos de gobierno y los cometidos de la Red de Cuido. Desde un enfoque de derechos, la norma establece que la Red tendrá como función ofrecer cuidados universales con financiamiento solidarios a los niños de 0 a 7 años. Sus objetivos concretos son “articular las diferentes actividades que se desarrollan en el país en materia de cuidado y desarrollo infantil, tanto públicas como privadas, según lo indicado en el artículo anterior; para fortalecer las modalidades existentes y ampliar las alternativas de atención infantil integral”. Esto significa coordinar todas las instituciones y actividades señaladas en el apartado anterior. Si bien se reserva la posibilidad de propiciar nuevas formas de cuidados, la Red debe coordinar a través de una Secretaría Técnica los programas existentes.

La Secretaría Técnica tendrá, entonces, las funciones de coordinación y las de generación o apoyo a la creación de conocimiento e información, además de georeferenciar las necesidades y servicios, y de crear sistemas de información adecuados para la gestión, el monitoreo y la evaluación.

A pesar de estos desarrollos, nuestros entrevistados coinciden en que la información y el conocimiento son fragmentados, desconectados e incompletos. Fragmentados, porque cada institución maneja sus propios sistemas de información. Desconectados, porque la información que se genera no es compartida. Por último, incompletos, porque no es suficiente siquiera para saber cuál es la población cubierta por cada programa e institución.

Inclusive, según Sauma hay información generada por programas que incluyen a la primera infancia y a otros grupos, como las mujeres. En la medida en que estos programas están enmarcados en programas familiares que hacen a la igualdad y equidad de género, la mayor preocupación pasa a ser el género y no la infancia. Esta situación que tensiona dos problemas conectados (infancia y género) no permitiría definir claramente el objeto de la política y crearía confusión sobre los objetivos de la información.

Sin embargo, desde 2009 (asunción de la Presidente Chinchilla) y luego de la creación de la Red de Cuido, el tema de la creación de un nuevo paradigma está presente, como nunca antes, en el discurso y la agenda política. Y más allá de que las disposiciones legales lo indiquen, no se

consiguió plasmar esa preocupación en una planificación estratégica, que incluya indicadores para el monitoreo y la evaluación de las políticas.

Según nuestros entrevistados, la academia no produce conocimiento ni en cantidad suficiente ni pertinente y la relevancia pública del tema no alcanza una magnitud tal como para viabilizar el interés de la academia. Inclusive, la participación institucional de la Universidad de Costa Rica en el gobierno de alguna de las instituciones que participan de la Red de Cuido tampoco tiene el efecto de involucrarla en la producción de conocimiento e información.

El último intento de coordinación parte del Decreto que dicta la Presidente Chinchilla cuando crea la Red Nacional de Cuido. Sin embargo, no hay un Plan que sea conocido por los participantes de la red (entrevista a Delia Miranda Fricke). Así, a tres años de ser promulgado el Decreto, no queda claro aún como deberían interactuar las diversas modalidades de Cuido (educación, nutrición, recreación, etc.). Según Miranda Fricke, la legislación existente es buena y abarca los aspectos de derechos de la niñez, género y desarrollo infantil. Sin embargo, las responsabilidades de cada institución no están delimitadas con una visión sistémica. Incluso, hay instituciones como la Caja Costarricense del Seguro Social que tendrían programas que no son conocidos, como el Programa “El País”, que ofrece atención pre y post natal.

Lo que sí hay, según nuestra entrevistada, es un importante avance en la unificación del lenguaje. Esto daría sentido y unicidad a lo que luego podría tornarse en una política. Esto es la muy discutida idea de “Cuido” sobre la cual se alcanzó un acuerdo: debe haber responsabilidad social en torno a los cuidados infantiles, lo cual significa un avance sobre la concepción de la política como política para pobres. Este avance se ve reflejado en la voluntad expresa del Ministro de Bienestar Social y Familia, Fernando Marín, para que en el 2021 la política de cuido sea universal.

Algunas conclusiones

Costa Rica innovó en la creación de una Red de Cuido que busca coordinar los programas dispersos del pasado. Así, parece encaminarse hacia una política que se sustenta en dos pilares: desarrollo integral del niño y política basada en derechos. Sin embargo, este intento de coordinación no es nuevo y el poder insular de muchas instituciones continúa existiendo, lo que limita la integralidad y la eficiencia.

La inexistencia de un Plan Estratégico para la Red de Cuido y las próximas elecciones abren un margen de duda para la institucionalización de esta política pública paradigmática. Sí podemos afirmar que se fue cambiando de paradigma y que hay un conjunto de programas focalizados y asistenciales que pretende (discursivamente al menos) pasar a ser una política integral y de derechos.

La relación con el conocimiento social especializado es tenue. Algunos profesionales que trabajan en la Universidad de Costa Rica están hoy en la Red, pero el sistema universitario no tomó un rol proactivo en la construcción de nuevas ideas que aporten al paradigma emergente. El sistema político tampoco fue proactivo en la creación de estímulos para el desarrollo de mecanismos de cooperación con el mundo académico.

Todas las normas vigentes plantean que sus programas tendrán sistemas de información. Sin embargo, según nuestros entrevistados, no hay información que permita saber con precisión la cantidad de beneficiarios, el tipo de beneficios y tampoco medir la eficiencia y eficacia de las acciones.

En este marco, Costa Rica precisa generar o incorporar conocimiento de gestión en red, crear sistemas de información y desarrollar de capacidades para el uso de sistemas de información para la gestión, el monitoreo y la evaluación. Ninguna de estos aspectos implica un cambio de paradigma, solo son instrumentos de gestión operativa, independientes del modelo asistencial que se adopte. Es claro que hay que fortalecer los cuerpos técnicos de los diversos programas y de la Red de Cuido. Su debilidad se correlaciona con la alta inestabilidad de los programas o, más bien, con la acumulación desordenada de programas. Por otro lado, pasar de la gestión de programas aislados a la consolidación de un modelo de gestión en red requiere fortalecer las capacidades institucionales: formación de recursos humanos y adopción de sistemas de información y de gestión en red.

En este marco, y habiendo tres niveles de gestión (política, estratégica y operativa), entendemos que el fortalecimiento debería comenzar por el nivel estratégico, para avanzar luego hacia el operativo.

La política hacia la primera infancia en Argentina

En la Argentina, el Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (la normativa vigente) se creó en 2005 a través de la Ley 26.061. Esta Ley construye un nuevo sujeto de derecho, en concordancia con los derechos establecidos en los acuerdos internacionales. Esto implica que en caso de que estos derechos se sientan vulnerados, pueden ser reclamados ante el poder judicial, lo que significa, además, un paso importante respecto de la normativa que consideraba a los niños como objetos.

De acuerdo con esta norma, el Estado es el garante último de los derechos del niño y la niña, más allá de que se pretenda también fortalecer a la familia. La norma apunta a la coordinación entre los diferentes efectores de los derechos, sean estos la familia, la comunidad u organizaciones públicas o privadas.

La Ley enuncia los derechos que serán protegidos: identidad, salud, educación, privacidad, libertad, deporte, medio ambiente, asociación, libertad de asociación, opinión, seguridad social, etc. Para efectivizarlos, crea un Sistema de Protección Social de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Este sistema debería estar integrado por todas aquellas instituciones públicas y privadas que orientan, supervisan o ejecutan políticas a nivel Federal, Provincial y Municipal²².

De acuerdo con esta norma, el sistema debería contar con recursos, planes y procedimientos e instrumentos de contralor y sanción de los incumplimientos de los derechos.

La Ley crea la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), que depende del Ministerio de Desarrollo Social, y un Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (COFENAF) integrado por el secretario nacional y por los respectivos secretarios provinciales. El Consejo tendrá funciones consultivas y de coordinación, pero no funciones ejecutivas. La norma claramente garantista. Respecto al presupuesto, solo establece que el presupuesto nacional distribuirá partidas en forma equitativa.

²² Argentina tiene un sistema de gobierno federal en el cual tanto las Provincias como los Municipios tienen responsabilidad y autonomía relativa en la formación de políticas sociales.

En ese marco, en 2007 se aprueba la Ley que promueve y regula los Centros de Desarrollo Infantil (CDI). Estos Centros tienen la característica de ser pensados como espacios de atención integral en los que se dará igualdad de oportunidades y trato, respetando la diversidad cultural y territorial, y promoviendo la integración con las familias y su entorno comunitario.

Los Centros podrán ser públicos o privados, pero deben contar con personal idóneo. Se promoverá su integración y articulación con otros espacios sanitarios, educativos o culturales. Serán coordinados por la Secretaría de Infancia y desde el Consejo Federal se promoverá el desarrollo de sus planes.

En 2008 se aprobó la reglamentación de la Ley y se creó la Comisión de Promoción y Asistencia de los centros de desarrollo infantil comunitarios, en el ámbito de la Secretaría Nacional de niñez, adolescencia y familia. Además, se creó la Secretaria Ejecutiva de dicha Comisión. Pero, para ser aplicable en el territorio, esta Ley requiere de la adhesión de las provincias.

Además de potenciar la creación de Centros y coadyuvar con su creación, en lo que respecta a los temas de información y conocimiento especializado se espera que la Secretaria ofrezca apoyo técnico a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios para la gestión de nuevas herramientas y modernas tecnologías organizacionales. Los Centros de Desarrollo Infantil deben adecuar su funcionamiento a las previsiones de la Ley marco y, en caso de no existir, su creación debe respetar los criterios allí establecidos.

Entre sus cometidos se incluye también realizar el seguimiento y monitoreo de estos centros según los parámetros establecidos en la Ley 26.233 y su decreto reglamentario.

La integración de la referida Comisión es una potestad del Ministro de Desarrollo Social. Sus objetivos son la coordinación interjurisdiccional en lo logístico, administrativo y organizativo. Además, se encarga de apoyar la preparación y organización de los Centros de Desarrollo Infantil y determinar y propiciar las medidas necesarias para cumplir tales fines.

Por otro lado, la legislación laboral incluye normas como la Ley de Contrato de Trabajo, que establece derechos y obligaciones de empleados y empleadores del sector privado y el marco Ley regulatorio de empleo público, por medio del cual las licencias se establecen por Convenio Colectivo de Trabajo, pudiendo destacarse diferencias entre los derechos que promulgan ambas normativas, viéndose menos favorecidos los privados, especialmente en materia de licencias. Estas normativas establecen un mínimo que puede ser ampliado (y en algunos casos así sucede) en los convenios colectivos de trabajo de cada sector. A su vez, la Ley de Trabajo Agrario (N° 26.727/11) y la recientemente sancionada ley 26.844 Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, extienden los derechos contenidos en la Ley de Contrato de Trabajo a dichas trabajadoras.

En 2006, el gobierno argentino aprueba, con fuerte consenso político, la Ley 26.206 de Educación Nacional. Esta es una ley de derechos, garantista, que crea, además, un sistema integral de educación en el que se incluye el subsistema de educación inicial, obligatorio a partir de los 5 años, pero que regula la educación desde los 45 días de edad. Como sostienen Repetto, Díaz Langou y Aulicino (2012), con el nivel inicial se crea el primer pilar del “sistema educativo argentino, y se establece la obligación, tanto de la Nación como de las provincias, de expandir los servicios de Educación Inicial, atendiendo especialmente a los sectores menos favorecidos de la población (art. 21). A su vez, se define la necesidad de implementar estrategias de desarrollo infantil en articulación con otras áreas sectoriales gubernamentales (desarrollo social, salud, educación no formal) para alcanzar un abordaje integral (art. 22)”.

Otra norma a destacar es la referida a las transferencias monetarias vía Régimen de Asignaciones Familiares (AFAMs). La Ley 24.714 articula tres subsistemas de AFAMs:

- 1) Contributivo, basado en principios del reparto. Aplica a los trabajadores prestadores de servicios remunerados en relación de dependencia de la actividad privada, independientemente de la modalidad de contratación laboral, beneficiarios de la ley de sobre riesgos laborales y del seguro de desempleo.
- 2) No contributivo, de aplicación a beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, y a los del régimen de pensiones no contributivas por invalidez y.
- 3) No contributivo compuesto por la Asignación por Embarazo para Protección Social y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, el que se destina a mujeres embarazadas y niños, niñas y adolescentes que pertenecientes a grupos familiares desocupados o que se desempeñan en la economía informal. (Inciso sustituido por Art. 1° del Decreto N° 446/2011 B.O. 19/4/2011)” (Art. 1, Ley 24.714)

En lo que concierne al marco institucional y a las políticas públicas, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el COFENAF, en conjunto con la SENAF, son los encargados de hacer que las políticas de protección integral de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y sus familias se concreten y efectivicen.

La SENAF y el COFENAF buscan implementar políticas que tiendan al fortalecimiento de la familia y a la protección de los derechos de niñas y niños en situaciones críticas (sociales, familiares, jurídicas o económicas).

Algunos de los planes y programas que se impulsan a nivel Federal desde el Ministerio de Desarrollo Social (hay otros a nivel provincial que aquí no se estudian) son el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, que se propone ampliar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad social a una alimentación adecuada través de la transferencia de fondos a las provincias para que implementen programas nutricionales propios como el Plan Nacional Familias, que busca proteger e integrar a las familias en riesgo social, otorgando prestaciones monetarias y no monetarias.

Además, el Programa Nacional Primeros Años (2005) se inscribe en la órbita del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación (CNCPS) y busca abordar de modo integral el desarrollo infantil de niños y niñas de 0 a 4 años de edad.

También se debe mencionar al Plan Nacer: “programa federal que promueve la integración del sistema de salud y la articulación de las políticas públicas para mejorar la cobertura de salud y la calidad de atención de las mujeres embarazadas, púérperas y de los niños/as menores de 6 años que no tienen obra social”.

En el marco del Ministerio de Educación funciona el Programa Nacional de Desarrollo Infantil, cuya finalidad es promover el desarrollo de los niños, niñas y de quienes se ocupan de su crianza, realizando un trabajo de sensibilización acerca de la importancia de los primeros años de vida y el rol de los adultos en esta etapa, brindando asesoramiento, capacitaciones y materiales.

En la Argentina, la educación inicial se imparte mediante modalidades diversas que incluyen a los jardines maternos (desde los 45 días de nacimiento hasta los 2 años de edad) y a los jardines infantiles (3 a 5 años de edad).

En 2006, a través de la Ley 26.206, se establece la obligatoriedad escolar desde los 5 años de edad hasta la finalización del nivel de educación secundaria, y se señala también la obligación por

parte del Estado nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de universalizar los servicios educativos para niños y niñas de 4 años de edad.

La política de cuidados hacia la primera infancia y los usos del conocimiento y la información en Argentina

Tanto la normativa como el enfoque de la política sustentada por quienes la dirigen, indican que se busca construir y fortalecer una política basada en derechos. En la percepción de los operadores políticos de la política de atención a la primera infancia, inclusive, la perspectiva basada en la idea de capital humano es resistida porque se la entiende como un enfoque mercantilista. Sin embargo, se admite que pueda llegar a ser complementaria del enfoque de derechos (entrevista a Rozengardt, 2013).

Desde que se internalizó la Convención de los Derechos del Niño, se habría producido en la Argentina un cambio de paradigma: se pasó desde una normativa en la que el niño y el adolescente son objeto de derechos, en particular del derecho penal que otorgaba a la justicia gran poder sobre la infancia y en especial, sobre la infancia pobre.

Según uno de nuestros entrevistados²³, el sistema se encamina hacia la formalización, aunque con dificultades. La herencia de décadas de ausencia de un sistema de atención a la primera infancia hizo que coexistieran dos subsistemas. Uno formal, que se engloba en el ámbito del sistema educativo, que hoy ofrece cobertura obligatoria solo desde los 5 años, y un subsistema informal, que engloba a los niños menores de esa edad.

Esta última forma de cobertura, más allá de la nueva legislación, es regulada débilmente y carece de recursos humanos en calidad y cantidad suficiente para avanzar en la dirección de la formalidad todo lo que se quisiera.

Según Rozengardt, los elementos de un sistema están presentes aunque haya que darles unidad en el marco de una visión que englobe los distintos aspectos del mismo. Existe una legislación garantista, que es proactiva en la protección de los derechos de la infancia, existe la Asignación Universal Por Hijo, una normativa amplia en materia de asignaciones familiares, y un cuerpo legal que propone la expansión de la atención integral a la primera infancia.

Sin embargo, en la visión de quienes están a cargo de la política y de quienes la analizan²⁴, no hay aún una política global de atención a la primera infancia. Hay dos visiones diferentes en cuanto a la razón de esta ausencia.

En la visión de los operadores políticos, los elementos para crear una política integral para la primera infancia están todos presentes, tanto en la legislación como en las instituciones existentes. Sin embargo, hace falta una tarea intelectual que conceptualice y suelde teóricamente estas partes para darles consistencia sistémica. Por eso, se requiere elaborar un nuevo paradigma que, basado en la noción de derechos y atención integral, elabore un modelo de gestión y de financiamiento que alimente a los operadores políticos y estratégicos con nuevas ideas que den sentido a sus prácticas.

²³Adrián Rozengardt, director de Gestión de Desarrollo Infantil. Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (Ministerio de Desarrollo Social).

²⁴Lucía Marlettone, investigadora del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), ONG fundada en 2003 que se dedica a las políticas públicas desde una perspectiva de género.

Además de las políticas, programas y de la emergencia de nuevos derechos a nivel nacional e internacional, se reconoce la presencia de algunos fenómenos nuevos pero consolidados que, por defecto, van señalando la configuración de esta nueva política en busca de un paradigma. Por ejemplo, la aparición de organizaciones de la sociedad civil que proveen servicios en un contexto en el que ni el Estado ni el mercado pueden dar cuenta de la complejidad y del costo del desarrollo de la atención integral. Muchas de estas iniciativas consiguen institucionalizarse (en caso de ser acreditadas) en el marco de los Centros de Integración Comunitaria, extendidos en todo el país, donde funcionan espacios para la primera infancia. Es un programa nacional del Ministerio de Desarrollo Social en articulación con los gobiernos municipales y mesas de gestión que se organizan en cada centro (Rozengardt, 2013). En cuanto al financiamiento, los Centros pueden recibir apoyos de diverso tipo, del sector público, de la comunidad, del sector privado y también proveniente de donaciones de la comunidad internacional.

Por su parte, desde la academia se atribuye, al menos parcialmente, la ausencia de una política global de atención a la primera infancia (en lugar de un conjunto de programas) a la naturaleza federal de la forma de gobierno (entrevista a Marlettone, 2013) Además, la gestión con bajos niveles de coordinación afecta la eficacia y eficiencia de los programas existentes. Por eso, lo más importante, según nuestros entrevistados, es que se conciba como política lo que se hace de forma descoordinada, es decir que se definan tanto el significado de esa política como su ámbito de aplicación. En particular, se reclama una definición del modelo asistencial. Es decir, ¿se debe avanzar hacia una política de cuidados integral que incorpore, salud, educación, nutrición bajo un mismo concepto o estas deben constituir un conjunto de políticas separadas, pero coordinadas?

Un aspecto que es conveniente destacar es que no hay política pública que pueda sostenerse sin presupuesto y, salvo el conjunto de instituciones “formales” que ofrecen educación o salud, el gran conjunto de instituciones informales (aun aquellas que son formales por haber sido reconocidas en programas como los Centros de Integración Comunitaria) no tienen presupuesto estable. Esto significa que la política, además de una filosofía común que la “suelde”, precisa un modelo de financiamiento que la haga viable.

Hay un acuerdo entre las visiones de la política como derecho o como capital humano: estaría faltando unidad teórica o paradigmática en lo que se hace. Desde el gobierno, se asume que la academia no tuvo una fuerte participación en los debates y que aún existe un divorcio entre esta y el Estado, aunque se están realizando esfuerzos importantes como la creación de un posgrado en una Universidad del Conurbano de la ciudad de Buenos Aires.

También hay acuerdo en que la información es insuficiente para alimentar una política integral. No existe un sistema de información único para la atención a la primera infancia. Cada institución o ministerio tiene sistemas de información con diferentes niveles de desarrollo. Desde la academia se destaca, además, que la información es de difícil acceso, por lo cual no es posible evaluar a cabalidad la calidad y suficiencia de la misma.

La falta de información sistematizada hace imposible monitorear las políticas, y la evaluación solo puede hacerse *ex post* (fuera de un proceso de planificación estratégica) y con información generada especialmente.

Algunas conclusiones

En la Argentina parece haber una separación fuerte entre la academia y los procesos de toma de decisión en materia de políticas a la primera infancia. Los operadores políticos (y los estratégicos) cuentan con equipos pequeños de asesores y con dificultades para dar cuenta del cúmulo de tareas

que tienen en la gestión, sobre todo cuando esta tiene que hacerse cargo de la complejidad de un país de gobierno federal con políticas sociales provinciales y municipales.

Se percibe falta de información a nivel operativo y, según las entrevistadas a la academia, no hay un registro integral de los programas existentes.

Hay una sólida legislación que crea derechos y hay también numerosos programas. Sin embargo, no hay un único modelo de políticas y se carece de sistemas de información unificados, de sistemas de monitoreo y evaluación y de un modelo de financiamiento sólido.

El financiamiento para políticas nuevas, como el que implicaría refundar la política de atención a la primera infancia, es siempre más difícil de generar que el crecimiento incremental del financiamiento de los programas existentes. En el primer caso, se precisa un nuevo paradigma, que exige a su vez un conjunto de ideas que se vuelvan sentido común no solo para los operadores de la política, sino también para los operadores de otros sectores, esencialmente, economía.

Por eso es más fácil aumentar el gasto o mantener en el ámbito de la familia la provisión de los cuidados, ya sea a través de la provisión o de la compra. Otras modalidades como la provisión comunitaria tampoco reducen la provisoriedad e inestabilidad de proyectos y programas.

Por eso, en el proceso de aprendizaje de políticas es imprescindible que la temática de los modelos de financiamiento sea incorporada como clave en los aportes de la consultoría o de la academia. Porque si, como hemos visto, no hay un modelo de oferta y de demanda de conocimiento, los productores de conocimiento deben generar su propia demanda con aquellos temas que son claves para la construcción y fortalecimiento de políticas de atención a la primera infancia. Y existiendo programas, legislación de derechos y vocación de integralidad, lo que aún está ausente de los debates es, precisamente, los modelos alternativos de financiamiento, el costeo de los servicios con una mirada prospectiva y de ciclos de vida. Y estos son temas que dentro de las administraciones públicas son difíciles de abordar porque, en general, los Ministerios de Economía y Hacienda son reticentes a imaginar nuevos gastos y los encargados de las políticas sociales no tienen instrumentos suficientes (modelos de gestión integrales y de financiamiento) para encarar estos temas y esto les dificulta convencer a los responsables de economía.

Conclusiones

El proceso de aprendizaje de políticas no es lineal. En él convergen la cooperación y el conflicto. No se puede decir que el aprendizaje de políticas sea un proceso acumulativo. Más bien, está pautado por procesos lineales de aprendizaje en los que la cooperación es importante, pero también existen en este proceso rupturas que son el resultado de conflictos.

De esas rupturas emergen nuevas ideas acerca del papel de la política, de su relación con sus sujetos, de su papel en el marco más amplio de los procesos sociales y políticos. Sin embargo, el papel de las ideas y del conocimiento social especializado en la elaboración de las políticas para la primera infancia está mediado por las formas de hacer política y de elaborar políticas públicas en un contexto y en un momento histórico determinado.

América Latina y los cuatro países analizados en este documento tienen una larga tradición en políticas de atención a la primera infancia. Sin embargo, el significado y, en consecuencia, el efecto sobre los destinatarios de las políticas (en última instancia, lo más importante) no siempre fue el mismo. Se puede reconstruir la historia y se puede afirmar que siempre existió una política de atención a la infancia. Pero no se puede afirmar que esta haya sido siempre igual. Ni siquiera fue la misma política.

En rigor, la intervención de la política no solo opera sobre sujetos preexistentes, también los construye. Históricamente, las políticas para la primera infancia en América Latina se enfocaron en los niños y niñas infractoras, pobres, problemáticos y/o abandonados. Actuaba como sustituto de la familia o tenía un papel casi penal. En ese sentido, dicha intervención actuaba sobre ellos, pero también intervenían en sus vidas a nivel discursivo, construyéndolos como sujetos de intervenciones de naturaleza disciplinadora.

El saber social, médico y jurídico de las últimas décadas operó construyendo modalidades de intervención distintas y, además, sujetos sociales diferentes. Sujetos que tienen derechos y la potencialidad de adquirir capacidades y competencias que no vienen dadas por el origen sino por las acciones integrales de las políticas. Las neurociencias, por un lado, y las ciencias sociales, por el otro, construyeron un relato de los niños y niñas como sujetos de derechos y también como individuos que desde el nacimiento tienen la posibilidad, si las condiciones son favorables (estimulo, nutrición, salud y entorno adecuado), de desarrollar todas sus capacidades, potencial, de adquirir capacidades y competencias que, independientemente de su origen, les den herramientas para desarrollarse plenamente como ciudadanos y trabajadores. Esto es, se los visualiza como sujetos aptos para desarrollar su capital humano. Y este es el capital humano que la política tendría la responsabilidad de construir para alcanzar un mejor desarrollo económico y social colectivo. Con todo, estos avances sobre la concepción disciplinadora y estas nuevas formas de entender la política (derecho o capital social), no han logrado superar por completo el antiguo paradigma en materia de infancia.

En cuanto al conocimiento social especializado en el campo de las políticas de atención a la primera infancia, lo que se visualiza, no un mercado desarrollado, sino más bien la existencia una demanda de conocimiento para temas puntuales y operativos. Los grandes temas de la definición de políticas son un resorte del Estado. Esto no quiere decir que las ideas y los modelos del conocimiento social especializado no permeen con toda la fuerza que podrían la conceptualización de las políticas. Las ideas sí influyen, pero no lo hacen en el marco de un modelo de oferta y demanda. Lo hacen, en cambio, en el marco de un proceso de aprendizaje en el cual los agentes externos al Estado influyen de manera indirecta, a través de la difusión de su saber, o de manera

directa mediante su participación, no tanto como expertos, sino en una hibridación de *policy makers* o funcionarios del sector público (tecnopols).

El debate intelectual y de ideas por la definición de las políticas sobre la primera infancia impactó en los cuatro países relevados y derivó en que haya una retórica que, inclusive, permea la legislación, apelando a la infancia como sujeto de derechos. Sin embargo, en la práctica los instrumentos pertenecen más a un modelo que apela a la eficiencia en el gasto: menor inversión con mayor retorno. Esto significa que los programas y proyectos (ya que en ninguno de los países se puede hablar de una política integral) se focalizan sobre la población más pobre, aquella que no puede acceder a través del mercado a atención sociosanitaria y educativa. En este modelo, cuando se trata de acceso a servicios, el principal proveedor es el mercado y el Estado solo interviene en los casos en que las familias no puedan adquirir esos servicios por sus propios medios. En un modelo de derechos, en cambio, los niños y niñas son sujetos de derecho universal y, por lo tanto, el acceso a servicios de atención a la primera infancia se obtiene en forma independiente del nivel socioeconómico de las familias.

Así, estos dos paradigmas están en un proceso de debate permanente. Por ser este un proceso de aprendizaje de ideas (en el sentido expuesto por Bennet y Howlett, 1992), se establece en las comunidades de políticas, es decir, entre los operadores de la política. Esto es, se produce entre aquellos que operan en los diversos espacios del sector público involucrado, pero también entre aquellos que lo hacen a nivel de la sociedad civil y, fundamentalmente, en las familias en tanto beneficiarias. Y esto es así porque lo que se aprende son ideas para operar un cambio paradigmático, lo cual implica una visión alternativa, la emergencia de un nuevo sentido común acerca de lo que significa la política para sus beneficiarios, pero también para los gestores y para quienes la financian.

En este espacio de debate de ideas y de paradigmas, la demanda de conocimiento especializado es reducida, y está asociada a proyectos con financiamiento de cooperación que exige monitoreo y evaluación (caso de Uruguay), salvo en aquellos casos en los que normativamente se requiere la evaluación (caso de Chile).

El ejemplo de Uruguay, donde desde el estado hubo una demanda explícita de conocimiento técnico para elaborar la política de cuidados, se solicitaron productos y se dieron plazos que no se ajustaban a las necesidades de la política. La política apeló también a la participación de la sociedad civil y, en ese sentido, buscó construir o reforzar el paradigma de derechos mediante la participación social (aunque limitados a los cuidados socioeducativos). Es decir, se buscó introducir un cambio paradigmático a través de un aprendizaje social de una amplia comunidad de políticas. Sin embargo, el saber experto no tuvo la fuerza suficiente como para imponerse sobre las instituciones políticas para corear un claro modelo de financiamiento y gestión.

Cuando hubo que definir modelos de financiamiento y de gestión, se apeló más a la visión política de los *policy makers* y a las capacidades internas de los equipos gubernamentales del Estado que al conocimiento experto de la academia o de los *think tanks*. Esto no implica una crítica, tan solo una constatación. Si el Estado tiene capacidades instaladas, no requerirá de contrataciones externas. Pero ¿si los equipos del Estado no tienen la fortaleza suficiente como para dar cuenta de sus objetivos?

El caso de Uruguay muestra también una paradoja: cuando la política buscó centrarse fuertemente en una lógica de derechos y, además, apeló a la participación social, tuvo resultados más débiles que cuando el modelo de política se aisló tecno-burocráticamente como es el caso del programa Uruguay Crece Contigo. Uruguay crece contigo es un ejemplo exitoso de una política en

la cual los funcionarios del estado, avanzan en una visión paradigmática integradora empleando pocos recursos y mucha capacidad técnica propia, pero que al no conseguir articular políticamente con las otras áreas del estado, no logra la integralidad buscada.

El caso de Argentina es un ejemplo en el cual la legislación parece haber instalado un modelo sólido de conceptualización de las políticas de atención a la infancia como políticas de derechos. Sin embargo, para concretarse debería cumplirse dos requisitos: el primero es mayor financiamiento dirigido a servicios (existentes) más que a transferencias monetarias, y el segundo es que las instituciones articulen sus intervenciones tras un modelo integral hoy inexistente.

En este plano, el conocimiento experto tiene un espacio relevante en dos planos: el primero es el de la difusión del valor de la integralidad de la política entre otros *policy makers* con capacidad de influir en las decisiones políticas. El segundo es en la indagación de los mapas institucionales, nacionales y locales que están a cargo de diversos programas y, consecuentemente, en la generación de un debate sobre los modelos de gestión posibles para lograr la integralidad y la cobertura universal demandada por la perspectiva de derechos.

En otros casos, como el del Chile, aunque el Estado tiene capacidad técnica para el diseño de innovaciones de política, no delega su autoridad técnica, aun cuando convoca a amplios sectores de técnicos y sociedad civil, como en el caso del diseño del Programa "Chile Solidario". En esta instancia, si bien el saber experto fuera del aparato del Estado fue importante en el éxito en la implantación del programa, fue convocado a actuar en conjunción con los agentes del sector público y bajo la égida presidencial. Es decir, el saber experto, aun el competente para la definición de políticas, parece tener resultados cuando este se enmarca en una clara iniciativa del Estado y cuando este es un agente activo que participa y tiene control del proceso. En rigor, se podría hipotetizar que el éxito en la implementación de la política se debió a una articulación entre saber experto, Estado (con control del producto y del proceso) y legitimación social.

En casos como el de la Argentina, Costa Rica y Uruguay, la oferta de conocimiento experto no satisface a todos los agentes gubernamentales (en marcos de políticas altamente fragmentadas donde hay muchos actores decisorios con poder y visiones diferentes), quienes entienden que no se ajusta exactamente a sus necesidades. Sin embargo, parecería que el sector público, a no ser en los casos en que demanda conocimiento operativo (evaluación de programas), no es claro en la definición de los productos ni en la definición de los resultados esperados del saber experto.

En el nivel en el que operan gestores políticos, el conocimiento no es conocimiento experto, en un sentido técnico. Es un conocimiento casi determinado por las orientaciones políticas (¿ideológicas?) previas de quienes, en la comunidad de políticas, operan como gestores políticos. Otros actores de la comunidad, en cierta medida, son ganados a una visión global de la política a través de la construcción discursiva de la misma.

Un modelo de atención a la primera infancia requiere de un modelo integrado de atención. En la actualidad, en los cuatro países relevados existen políticas sectoriales, programas y proyectos que confluyen sobre la primera infancia, pero que lo hacen con bajo nivel de coordinación interinstitucional. Sobre este aspecto, hay un campo importante de trabajo para los productores de conocimiento. Importa destacar, en este punto, que cuando se logran niveles altos de consenso técnico y político en materia de innovación de políticas a la primera infancia, contrariamente a lo hipotetizado, se lo logra a partir de una hibridación de orientaciones normativas o paradigmáticas. Si esto es así, la oferta de conocimiento en materia de gestión y de financiamiento no precisa definirse en el marco de una orientación normativa rígida, lo cual da más espacio a la elaboración de alternativas de modelos.

Por último, en todos los países analizados, los programas y proyectos se financian de forma diferente. En ningún país existe un modelo único de financiamiento para la atención a la primera infancia. Esto se debe a que no hay una comprensión única del significado de una política (más allá del impacto que tuvo la Convención de los Derechos del Niño en todos los países analizados): cada programa, cada política, se funda en orientaciones normativas diferentes.

A partir del relevamiento de información y de las consideraciones teóricas realizadas, parece bastante claro que no hay demanda de conocimiento “experto” (o técnico) a nivel de la gestión política y de las comunidades de política (porque el conocimiento es más “ideológico” que técnico). En cambio, sí hay campos del saber cuyo contenido es relevante para alimentar el debate y la toma de posición global de la comunidad de políticas. Este es el conocimiento sobre paradigmas, filosofía política, marcos normativos.

Los temas que hacen, no ya al aprendizaje social (el que opera cuando el aprendizaje es de nuevas ideas), sino a lecciones aprendidas, se relacionan con los modelos de gestión y los modelos de financiamiento. A este nivel, la demanda de conocimiento experto existe, pero es tenue porque está muy ligada a los paradigmas. Aquí, el conocimiento experto debería ofrecer modelos alternativos, o modelos que se ajustaran a las grandes orientaciones paradigmáticas dominantes en la política. En este nivel hay, sí, demanda de conocimiento no a nivel de los modelos de gestión y financiamiento (gestión estratégica), sino a nivel de la gestión operativa, a nivel de los servidores públicos que implementan las políticas y precisan mejorar o adecuar los procesos. Cabe concluir que la demanda más fuerte, la que se da a nivel de los servidores públicos, es donde el aprendizaje se procesa menos conflictivamente, pero donde la capacidad de que la demanda se haga oír tiene menos peso porque no opera a nivel de actores con poder de decisión. En cambio, donde los actores tienen mayor poder de decidir, la demanda es más tenue y se cree más en el valor del saber político que en el del saber experto.

Hasta aquí se han presentado las innovaciones, debates y desafíos en materia de primera infancia, que delimitan el espacio en donde se procesa el conflicto por las ideas. Un conflicto informado, en el cual deben ser potenciados tanto el conocimiento experto como el conocimiento normativo, aquel que orienta la acción de los sujetos políticos y la percepción de la ciudadanía. No se trata, en este nivel, de aportar instrumentos al debate, sino de orientarlo por valores. Es un debate de filosofía política, de ideas en torno a los modelos de justicia.

El cambio paradigmático en materia de primera infancia implica un aprendizaje que lleva a la necesaria definición de un nuevo modelo de gestión y un nuevo modelo de financiamiento. Se puede afirmar que mientras el paradigma del capital humano prescinde de temas como el de los derechos, el enfoque o paradigma de derechos presta poca atención a los temas de financiamiento y de gestión. Tanto es así, que muchos operadores de la política se dicen portadores de un enfoque de derechos, pero operan sobre el paradigma del capital humano. El conocimiento experto sobre los modelos de gestión y de financiamiento se hace necesario para que la política integral de primera infancia pueda realizarse.

Por el motivo expuesto, hay un campo de desarrollo de investigación, de generación de conocimiento y de asesoría para el aprendizaje nuevo, que debe responder algunas preguntas tales como: ¿Cómo debe funcionar una política integral? ¿A qué modelo de gobernanza debe responder? ¿Debe fortalecerse la coordinación interinstitucional a través de un sistema de mando único, a través de la delegación de autoridad en una de las instituciones que operan sobre esta política? ¿Debe crearse un modelo de gestión en red? ¿Debe desarrollarse una nueva política sectorial con servicios, educativos, sociales y sanitarios propio?

En la línea del modelo de gestión, hay preguntas que la investigación debe responder. Por ejemplo ¿son suficientes en número, formación y calidad los recursos humanos? ¿Qué estrategia de formación se debería asumir?

Estas preguntas, y otras que se pueden formular acerca del o de los modelos de gestión de la política integral hacia la primera infancia, deberían conformar una agenda vinculada al fortalecimiento de un paradigma. Es decir, los instrumentos de política deberían ser coherentes con su orientación normativa. Lo mismo vale para el modelo de financiamiento. Una política de derechos de alcance universal debería tener un modelo de financiamiento público no discriminatorio. Esto significa que debe generar las oportunidades para que todos, independientemente de su situación económica, geográfica, etc., puedan acceder a los servicios de la política en igualdad de condiciones.

Lo anterior plantea preguntas acerca, por ejemplo, de si la gratuidad es suficiente para un modelo de atención integral con acceso irrestricto. Es claro, además, que una política de derechos de acceso universal implica inversiones que pueden ser difíciles de afrontar. Por lo tanto, el modelo de inclusión de poblaciones y de servicios demanda también información y estudios, a saber: dentro de la integralidad, ¿deben ser incluidos todos los servicios en conjunto? ¿O los servicios pueden incluirse en el modelo de atención en forma paulatina? En términos de población a ser atendida, ¿cómo avanzar de los más vulnerables a los incluidos?

En el caso de un modelo de financiamiento que siga la lógica de la teoría del capital humano, el financiamiento público se dirige esencialmente a los sectores de más bajos ingresos. ¿Cómo hacerlo en forma eficaz y eficiente? ¿Vía subvención a la demanda o a la oferta? Ambos modelos coexisten en la región y dentro de cada uno de los países. ¿Dónde trazar la línea de corte? ¿Es preciso crear un fondo contributivo tipo seguridad social bismarkiana (tema que se llegó a discutir en Uruguay)? ¿Cómo se financia los sectores de ingresos medios y altos? En políticas que focalizan siempre sucede que aquellos que quedan por encima de la línea de corte tienen dificultades de acceder a los servicios con pago de bolsillo, ¿Cómo resolver los problemas de acceso de aquellos que están en los límites?

En una lógica deductiva, primero debería instalarse el nuevo paradigma y luego sus instrumentos. Este sería el aprendizaje de lecciones por parte de las redes de políticas (redes de políticas que abarcan a los gestores políticos y a los estratégicos, es decir aquellos responsables de cambiar la orientación de la política y aquellos responsables de implementarlas), el cual debería ser una consecuencia lógica de la instalación de un nuevo paradigma.

Sin embargo, la realidad es más compleja que el modelo, y lo que se aprecia en los países analizados es que coexisten piezas de modelos de gestión y de financiamiento que podrían responder a paradigmas diferentes. Esto es así porque no hubo un paradigma que se impusiera sobre otro o que desplazara a los otros. De esta forma, coexisten piezas de modelos de gestión y financiamiento del modelo disciplinador, del de capital humano y del de derechos. Una política integral como la que aquí se analiza, incorpora políticas sectoriales que, como ya se dijo, responden a lógicas (o a paradigmas de política) diferentes.

Este plano de la discusión plantea un campo de investigación que tiene que ver con la construcción coherente de un paradigma o con la aceptación de que un paradigma puede ser, precisamente, el resultado del armado de un rompecabezas en el cual se deba aceptar la coexistencia de instrumentos de política que responden a paradigmas diferentes.

Sin embargo, hay otro nivel del aprendizaje de política que funciona con relativa independencia de las ideas o de la orientación normativa de las políticas, inclusive con los aspectos

de gestión estratégica de la política. Como hemos visto, la utilización de procesos de evaluación y monitoreo de los procesos de implementación y los resultados de la política forma parte de una retroalimentación que debería mejorar la calidad de la política. Estos son procesos técnicos que se realizan con independencia del modelo o del paradigma de política que se adopte. Por este motivo, los destinatarios de esos procesos de aprendizaje son los servidores públicos, aquellos responsables de operar los sistemas de información y los procesos técnicos de evaluación y monitoreo.

Como hemos visto, con la excepción del caso de Chile, evaluación y monitoreo son procedimientos inaugurados en programas y proyectos que contarán con el apoyo de la cooperación internacional, porque así lo exigían los términos de referencia de la cooperación. En la medida en que estos son proyectos que se instalan en algunos sectores del Estado, cuando los programas con cooperación se retiran, también caducan la evaluación y el monitoreo. En otros casos, la capacidad instalada se fortalece, pero por lo general queda limitada al sector en el cual el proyecto se instaló y su capacidad operativa es baja por falta de cooperación del sistema de creación de conocimiento. Además, al estar los sistemas de información segmentados por programas e instituciones diferenciadas (aunque sean partícipes de la oferta de servicios), la posibilidad de evaluar el conjunto de las prestaciones es muy limitada. Por ese motivo, el desarrollo de conocimiento experto sobre gestión de información en red se hace muy relevante, así como también el fortalecimiento de la capacidad de construir sistemas de información y de monitoreo de procesos y evaluación de resultados.

Otro tema que es objeto de demanda experta y que es relativamente independiente del paradigma al que se afilie una política, es el de la calidad. En este sentido, temas como fijación de estándares mínimos, regulación del mercado de trabajo (cantidad y calidad por servicio) hacen parte de una agenda de demandas concretas que deberían ser atendidas por el conocimiento experto.

Anexos

Chile

Chile				
Tipo de Normativa	Normativa	Año	Descripción	Fuente
Creadoras y reguladoras de segundo orden.	Decreto N° 27.952, Modifica el sistema educacional.	1965.	El Decreto, "...incluye a la educación de los párvulos como un nivel constituyente del sistema educativo".	Biblioteca del Congreso de Chile, Decreto N° 27.952, http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=19478 . Organización e información estadística del nivel inicial en: http://www.oei.es/observatorio2/pdf/chile.PDF .
	Ley N° 17.301.	1970.	En el marco de la Ley se crea la Junta Nacional de Jardines Infantiles, la que tiene el cometido de "...crear y planificar, coordinar, promover, estimular y súper vigilar la organización y funcionamiento de jardines infantiles".	Biblioteca del Congreso de Chile, Ley N° 17301, http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28904 .
	Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza N° 18.962.	1990.	Con respecto a la maternidad y el embarazo, la Ley postula que "...no constituirán impedimento para ingresar y permanecer en los establecimientos de educación de cualquier nivel. Estos últimos deberán, además, otorgar las facilidades académicas del caso" (Art. 2) Por su parte, se establece como deber estatal, "...fomentar el desarrollo de la educación en todos los niveles, en especial la educación parvularia" (Art. 2), indicando en su Art. 6 que "...la educación parvularia es el nivel educativo que atiende integralmente niños y niñas desde su nacimiento hasta su ingreso a la enseñanza básica, sin constituir antecedente obligatorio para ésta. Su propósito es favorecer de manera sistemática, oportuna y pertinente, aprendizajes relevantes y significativos en los párvulos, apoyando a la familia en su rol insustituible de primera educadora. La educación parvularia no exige requisitos mínimos para acceder a ella, ni permite establecer diferencias arbitrarias". Por último, la ley postula en el Art. 21 bis los requisitos para el reconocimiento oficial de aquellos establecimientos que impartan enseñanza parvularia.	Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (N° 18.962), en: http://www.uchile.cl/portal/presentacion/normativa-y-reglamentos/8386/ley-organica-constitucional-de-ensenanza .
	Ley N° 19.023.	1991.	Crea el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam) el cual tiene la finalidad de promover la igualdad entre hombres y mujeres siendo "un servicio público, funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio	Ley N° 19.023, http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30390 .

Chile				
Tipo de Normativa	Normativa	Año	Descripción	Fuente
			propio, que se relacionará con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Planificación y Cooperación” (Art. 1, Ley N° 19.023).	
	Ley N° 19.585 de Filiación.	1998.	A partir de la Ley se modifica el Código Civil así como otros cuerpos legales en materia de filiación, sustituyendo el régimen vigente en ese momento por uno que promulga la igualdad y principios de no discriminación entre los hijos e hijas independientemente de la situación jurídica de sus padres al concebirlos o en su nacimiento. Por su parte, se consagra “...el principio de la libre investigación de la paternidad y de la maternidad, permitiendo al hijo el ejercicio de la acción de reclamación del Estado filiativo”.	Ley N° 19.585: http://www.unicef.cl/pdf/ley_pdf_convencion/Ley%2019585%20de%20Filiacion.pdf . Historia de la Ley 19.585, pp. 153, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
	Ley N° 19.968, Crea Juzgados de Familia.	2004.	A partir de la Ley se crean los Juzgados de Familia, los cuales forman parte del Poder Judicial. Se establecen medidas de protección a la infancia y adolescencia, siendo de su competencia como lo señala el Art. 8 del Título II, “1) Las causas relativas al derecho de cuidado personal de los niños, niñas o adolescentes; 2) Las causas relativas al derecho y el deber del padre o de la madre que no tenga el cuidado personal del hijo, a mantener con éste una relación directa y regular; 3) Las causas relativas al ejercicio, suspensión o pérdida de la patria potestad”, entre otros.	Ley N° 19.968: http://www.unicef.cl/pdf/ley_pdf_convencion/Ley%2019968%20Tribunales%20de%20Familia.pdf .
	Ley N° 20.032.	2005.	La Ley establece el Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia a través de la red de colaboradores del SENAME y su régimen de subvención.	Ley N° 20.032, en: http://www.unicef.cl/pdf/ley_pdf_convencion/Ley%2020032%20Sistema%20subvenciones%20SENAME.pdf .
	Ley N° 20.162 Educación Parvularia.	2007.	La reforma constitucional establece el carácter obligatorio de la educación parvularia en su segundo nivel de transición, estableciéndose que “...para el Estado es obligatorio promover la educación parvularia y garantizar el acceso gratuito y el financiamiento fiscal al segundo nivel de transición, sin que éste constituya requisito para el ingreso a la educación básica.”	Ley N° 20.162 Educación Parvularia, http://www.unicef.cl/pdf/ley_pdf_convencion/Ley%2020162%20educacion%20parvularia.pdf .
	Ley General de Educación N° 20.370.	2009.	La Ley “...regula los derechos y deberes de los integrantes de la comunidad educativa; fija los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de educación parvularia, básica y media; regula el deber del Estado de velar por su cumplimiento, y establece los requisitos y el proceso para el reconocimiento oficial de los establecimientos e instituciones educacionales de	Ley General de Educación N° 20370, http://www.unicef.cl/pdf/ley_pdf_convencion/Ley%2020370%20general%20de%20educacion.pdf .

Chile				
Tipo de Normativa	Normativa	Año	Descripción	Fuente
			todo nivel, con el objetivo de tener un sistema educativo caracterizado por la equidad y calidad de su servicio" (Art. 1, Ley N° 20.370).	
	Ley N° 20.379.	2009.	La Ley crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza el subsistema de protección integral a la infancia "Chile Crece Contigo". Se establece que el sistema contará con subsistemas tales como: 1. Chile Solidario, regulado por la Ley N° 19.949 y 2. Protección Integral a la Infancia - "Chile Crece Contigo". Este último, según establece el Art. 12, deberá brindar prestaciones a niños y niñas en situación de vulnerabilidad, otorgando: "a) Acceso a ayudas técnicas para niños y niñas que presenten alguna discapacidad. b) Acceso gratuito a sala cuna o modalidades equivalentes. c) Acceso gratuito a jardín infantil de jornada extendida o modalidades equivalentes para los niños y niñas cuyos padre, madre o guardadores no trabajan fuera del hogar. e) Acceso garantizado al "Chile Solidario" a las familias de niños y niñas en gestación que formen parte de las familias a que se refiere el artículo 1º de la ley N° 19.949. Para efectos de acceder a las prestaciones señaladas en las letras b) y c) anteriores, la madre, el padre o los guardadores de los niños que lo requieran deben encontrarse trabajando, estudiando o buscando trabajo".	Ley 20379, http://www.unicef.cl/pdf/ley_pdf_convencion/Ley%2020379%20Chile%20Crece%20Contigo.pdf .
Laborales.	Ley N° 19.591.	1998.	Se modifica el código del trabajo en materia de protección a la maternidad, estableciéndose que "ningún empleador podrá condicionar la contratación de trabajadoras, su permanencia o renovación de contrato, la promoción o movilidad en su empleo, a la ausencia o existencia de embarazo, ni exigir para dichos fines certificado o examen alguno para verificar si se encuentra o no en Estado de gravidez".	Ley 19591, http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=126979 .
	Ley N° 19.684.	2000.	La Ley modifica el Código del Trabajo aboliendo el trabajo de los menores de quince años.	Ley N° 19684: http://www.unicef.cl/pdf/ley_pdf_convencion/Ley%2019684%20abolir%20trabajo%20infantil.pdf .
	Ley N° 20.166.	2007.	A partir de la Ley, se extiende el derecho de las madres trabajadoras a amamantar a sus hijos aún cuando no exista sala cuna. Tal como establece el Art. 206: "Las trabajadoras tendrán derecho a disponer, a lo menos, de una hora al día, para dar alimento a sus hijos menores de dos años. Este derecho podrá ejercerse de alguna	Ley N° 20166, http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=258270&idParte=0 .

Chile				
Tipo de Normativa	Normativa	Año	Descripción	Fuente
			de las siguientes formas a acordar con el empleador: a) En cualquier momento dentro de la jornada de trabajo. b) Dividiéndolo, a solicitud de la interesada, en dos porciones. c) Postergando o adelantando en media hora, o en una hora, el inicio o el término de la jornada de trabajo. Este derecho podrá ser ejercido preferentemente en la sala cuna, o en el lugar en que se encuentre el menor. Para todos los efectos legales, el tiempo utilizado se considerará como trabajado”.	
	Ley N° 20.399.	2009.	La Ley otorga el derecho a la sala cuna al trabajador.	Ley N° 20.399, http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1008293&idParte=0 .
	Ley N° 20.545.	2011.	A través de la Ley se modifica la norma acerca de la protección a la maternidad y se incorpora el permiso postnatal parental. Según establece el Art. 195, “Las trabajadoras tendrán derecho a un descanso de maternidad de seis semanas antes del parto y doce semanas después de él. El padre tendrá derecho a un permiso pagado de cinco días en caso de nacimiento de un hijo, el que podrá utilizar a su elección desde el momento del parto, y en este caso será de forma continua, excluyendo el descanso semanal, o distribuirlo dentro del primer mes desde la fecha del nacimiento. Este permiso también se otorgará al padre que se encuentre en proceso de adopción” En caso que “el parto se produjere antes de iniciada la trigésimo tercera semana de gestación, o si el niño al nacer pesare menos de 1.500 gramos, el descanso postnatal del inciso primero del artículo 195 será de dieciocho semanas. En caso de partos de dos o más niños, el período de descanso postnatal establecido en el inciso primero del artículo 195 se incrementará en siete días corridos por cada niño nacido a partir del segundo” El Art. 197 bis que se agrega indica que “las trabajadoras tendrán derecho a un permiso postnatal parental de doce semanas a continuación del período postnatal, durante el cual recibirán un subsidio cuya base de cálculo será la misma del subsidio por descanso de maternidad”.	Ley N° 20.545, http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1030936 .
Asignación de beneficios (TM y TMC).	Ley N° 19.949.	2004.	Se crea el Sistema de Protección Social denominado Chile Solidario, el cual se dirige a familias en situación de extrema pobreza con la finalidad de “promover su incorporación a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida” (Art. 1) Para ello, se otorga un subsidio dirigido a la familia; otro para el pago del consumo de agua potable y uno más denominado “Pro retención escolar”, sumándose pensiones asistenciales, apoyo psicosocial y servicios de saneamiento.	Ley N° 19.-949, http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=226081 .

Chile				
Tipo de Normativa	Normativa	Año	Descripción	Fuente
			Se estipula asimismo el cumplimiento de 53 condicionalidades mínimas para lo cual se compromete a las familias beneficiarias que participan de Chile Solidario.	
	DFL N° 245.	1953.	Establece la Asignación Familiar para los obreros.	DFL N° 245, http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=5177 .
	Decreto Ley N° 1.596.	1976.	Introduce modificaciones a las estructuras de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar Obrera.	Decreto Ley N° 1.596, http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6676 .
	Decreto Ley N° 2.062.	1977.	Establece y modifica diversas disposiciones previsionales.	Decreto Ley N° 2.062, http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6805 .
	DFL N° 150.	1981.	Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de las normas sobre Sistema único de prestaciones familiares y sistema de subsidios de cesantía para trabajadores de los sectores privado y público, contenidas en los decretos N° 307 Y 603, de 1974.	DFL N° 150, http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=4824 .
	Ley N° 18.833.	1989.	Establece un nuevo estatuto general para las Cajas de Compensación de Asignación Familiar.	Ley N° 18.833, http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30209 .

Marco institucional y políticas públicas en Chile

Organismo		Objetivo	Descripción	Fuente
Ministerio de Planificación.	Chile Crece Contigo.	Chile Crece Contigo se propone "...acompañar y hacer un seguimiento personalizado a la trayectoria de desarrollo de los niños y niñas, desde el primer control de gestación hasta su ingreso al sistema escolar en el primer nivel de transición o pre kinder (alrededor de los 4 o 5 años de edad)".	Chile Crece Contigo es un Sistema de Protección Integral a la Infancia, cuya misión radica en "acompañar, proteger y apoyar integralmente, a todos los niños, niñas y sus familias, a través de acciones y servicios de carácter universal, así como focalizando apoyos especiales a aquellos que presentan alguna vulnerabilidad. (...) Forma parte del Sistema Intersectorial de Protección Social, ley N° 20.379 y está en línea con los compromisos asumidos por el Estado de Chile al ratificar, en 1990, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño". Entre sus prestaciones se destaca: 1. Programa educativo Masivo; 2. Programa de apoyo al desarrollo biopsicosocial; 3. Programa de Apoyo al Recién Nacido; y 4. Prestaciones diferenciadas de acuerdo a las características particulares de los niños y niñas.	Sobre Chile Crece contigo ¿Qué es?, en: http://www.crececontigo.gob.cl/sobre-chile-crece-contigo/que-es/ .
Servicio Nacional de la Mujer, Sernam		Su Misión institucional consta de "diseñar, proponer y coordinar políticas, planes, medidas y reformas legales, a través y en conjunto con los distintos ministerios y servicios, conducentes a garantizar y visibilizar la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, incorporando en la agenda pública las problemáticas que afectan a la mujer y la familia". Sus objetivos estratégicos refieren a: 1. Incorporar la Equidad de Género en las políticas y programas del sector público, a través de la coordinación intersectorial y la asesoría técnica a los distintos sectores del Estado. 2. Incentivar la inserción laboral de la mujer, incrementando la capacitación y oportunidades de empleo y emprendimiento, e impulsando la conciliación familia-trabajo y la co-responsabilidad entre hombres y mujeres. 3. Fortalecer la familia	El Sernam (creado a través de la Ley N° 19.023 en 1991) es un organismo creado por el Gobierno de Chile cuya finalidad es la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. El Sernam cuenta con 1. Un área denominada Mujer y Trabajo que a su vez tiene 4 subsistemas: 1.1. Programa Mujer Trabajadora y Jefa de Hogar; 1.2. Programa de buenas prácticas laborales con equidad de género, 1.3. Programa 4 a 7 y 1.4. Programa emprendimiento. Por otra parte se cuenta con 2. El Programa Mujer Emprendedora en Familia; 3. Unidad de Prevención de la violencia Intrafamiliar Programa Chile Acoge, el cual tiene varios subprogramas; 4. Desarrollo Regional y Coordinación Intersectorial y el Programa Mujer y Maternidad: comprometidos con la vida.	Ficha de identificación, año 2011. Definiciones estratégicas, http://www.dipres.gob.cl/574/articles-74462_doc_pdf.pdf . Sernam, http://portal.sernam.cl/?m=institucion . Sernam, http://portal.sernam.cl/?m=programa .

Organismo		Objetivo	Descripción	Fuente
		<p>como base de la sociedad, incorporando un enfoque integral a las políticas públicas que contemple la realidad social que generan los cambios en el concepto de familia, aportando a la mejora en la calidad de vida y bienestar de mujeres y hombres 4. Disminuir la Violencia Intrafamiliar, fortaleciendo la atención de víctimas, la prevención en niños/as, el tratamiento de agresores, el perfeccionamiento de los tribunales de familia y la legislación en torno a medidas cautelares y precautorias. 5. Promover la participación de la mujer en el ámbito de toma de decisiones política, gremial y sindical, fomentando su liderazgo.</p>		
<p>Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI).</p>	<p>1 Programa Jardín Infantil.</p>	<p>El Programa “se implementa en establecimientos educativos, atiende párvulos de 0 a 4 años. Integra a niños y niñas con necesidades especiales. Es administrado directamente por JUNJI o bajo la modalidad de traspaso de fondos a municipios o entidades sin fines de lucro. Se encuentran ubicados en zonas urbanas y semiurbanas. Funciona once meses del año en jornada completa y ofrece el servicio gratuito de alimentación”.</p>		<p>JUNJI, Programa Jardín Infantil, http://www.junji.gob.cl/portal/index.php?option=com_k2&view=item&id=1464&Itemid=160(Enero, 2013). JUNJI, Tipo de Programas, http://www.junji.gob.cl/portal/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=1441&Itemid=160 (Enero, 2013).</p>
	<p>2° Programas alternativos de atención.</p>	<p>Es un programa “de carácter presencial, bajo la responsabilidad de una técnico en educación parvularia. Atiende diariamente a niños y niñas desde los 2 años hasta su ingreso a la educación básica. Ofrece atención integral gratuita, que comprende educación, alimentación atención social. Considera a la familia como actor clave del proceso educativo y se localiza preferentemente en sectores rurales y semi urbanos. Jardín Infantil Familiar: Funciona en media jornada, a cargo de una técnico que trabaja diariamente con las familias de los niños y niñas. Jardín Laboral: Está destinado a niños cuyas madres trabajan y se organiza de acuerdo a sus necesidades, ofreciendo según el caso, extensión horaria y alimentación. Jardín Estacional: Destinado a hijos de madres que realizan trabajos temporales preferentemente en áreas</p>		<p>JUNJI, Programas alternativos de atención, http://www.junji.gob.cl/portal/index.php?option=com_k2&view=item&id=1465&Itemid=160. JUNJI, Tipo de</p>

Organismo		Objetivo	Descripción	Fuente
		productivas de la fruticultura, agroindustria, pesca y turismo. Funciona durante tres o cuatro meses del año en verano. Jardín Infantil Intercultural (Programa Nacional de Educación Intercultural): Diseñado para niños entre 2 y 5 años de edad pertenecientes a los pueblos originarios Aymara, Atacameño, Colla, Rapanuí, Mapuche, Pehuenche, Huilliche, Kawashkar y Yámana. Se aplica un currículum intercultural, correspondiente a cada etnia. Programa de Mejoramiento de Atención para la Infancia (PMI): Destinado a niños en situación de vulnerabilidad. Funciona en espacios comunitarios con la participación de las familias y agentes culturales, quienes, con apoyo de profesionales JUNJI, les brindan, solidariamente, educación y cuidado. Programa de Centros Educativos Culturales de Infancia (CECI):El programa CECI desarrolla una propuesta pedagógica innovadora, que busca potenciar el desarrollo y el aprendizaje de niños y niñas a través de la expresión creativa, siendo el arte, el rescate y la valoración de la cultura”.		Programas, http://www.junji.gob.cl/portal/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=1441&Itemid=160 .
	Programas educativos para la familia.	El Programa, “se caracteriza fundamentalmente porque la familia, en su propio hogar, es la protagonista del proceso educativo de sus hijos. Los hogares de los párvulos se convierten en espacios educativos, pues los padres o familiares cercanos son quienes guían los procesos de aprendizaje con la asesoría de educadoras de párvulos y materiales de apoyo. Programa Comunicacional: Dirigido a niños que no asisten a programas formales de educación parvularia. Se desarrolla a través de transmisiones radiales, que son complementadas con guías educativas para las familias. Programa Conozca a su Hijo (CASH): Capacita a madres de sectores rurales como educadoras de sus hijos menores de 6 años, que por vivir en áreas de alta dispersión geográfica, no tiene acceso a otros programas educativos”.		JUNJI, Programas educativos para la familia, http://www.junji.gob.cl/portal/index.php?option=com_k2&view=item&id=1466&Itemid=160 . JUNJI, Tipo de Programas, http://www.junji.gob.cl/portal/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=1441&Itemid=160 .

Uruguay

Uruguay				
Tipo de Normativa	Normativa	Año	Descripción	Fuente
Creadoras y reguladoras de segundo orden.	Ley N° 15.977, Instituto Nacional del Menor.	1988.	La ley establece la creación del Instituto Nacional del Menor cuyos cometidos son: "A) Asistir y proteger a los menores moral o materialmente abandonados, desde su concepción hasta la mayoría de edad; B) Realizar todas aquellas actividades que tengan por finalidad prevenir el abandono material o moral y la conducta antisocial de los menores; C) Contribuir, conjuntamente con otros organismos especializados, a la protección de los menores minusválidos, aun cuando no se hallaren en situación de abandono; D) Cooperar con los padres, tutores y educadores para procurar el mejoramiento material, intelectual y moral de los menores; E) Controlar las condiciones de trabajo de los menores, sin desmedro de las competencias del Poder Ejecutivo; F) Ejecutar las medidas de seguridad que disponga la justicia competente a efectos de lograr la rehabilitación y educación de los menores infractores; G) Apoyar la acción de las instituciones privadas sin fines de lucro y con personería jurídica que persigan similares objetivos" (Art. 2)	Ley N° 15.977, Instituto Nacional del Menor, disponible en: http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=15977&Anchor .
	Ley N° 16.802, Guarderías.	1996.	A través de esta Ley, se crea el Registro Nacional obligatorio de Guarderías, en la órbita del MEC (Art. 9) así como la creación de la Comisión Honoraria de guarderías, quien ejercerá el control y fiscalización de las guarderías (Art. 4) y administrará el Fondo de Ayuda a Guarderías de Zonas Cadenciadas que también se crea en el marco de la misma normativa (Art. 10).	Ley 16802, Guarderías, disponible en: http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=16802&Anchor .
	Ley N° 17.015.	1998.	Se establece que la educación inicial es la "que se dispensa a niños menores de seis años de edad para su desarrollo biopsicosocial integral y armónico, mediante experiencias sistemáticas institucionalizadas de socialización pedagógica" (Art. 1) siendo asimismo obligatoria para los niños y las niñas de 5 años de edad.	Ley 17.015, disponible en: http://200.40.229.134/Leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=17015&Anchor .
	Ley N° 16.137.	1990.	Se aprueba la Convención sobre los derechos del niño.	Ley N° 16.137, Convención sobre los derechos del niño, disponible en: http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=16137&Anchor .
	Ley N° 17.386, Acompañamiento	2001.	La normativa establece que "toda mujer durante el tiempo que dura el trabajo de parto, incluyendo el momento mismo del nacimiento, tendrá derecho a estar acompañada de una persona de su confianza o en su defecto, a su libre elección,	Ley N° 17.386, Acompañamiento del parto, disponible en: http://sip.parlamento.gub.uy/ley

Uruguay				
Tipo de Normativa	Normativa	Año	Descripción	Fuente
	del parto.		de una especialmente entrenada para darle apoyo emocional” (Art. 1) Los centros asistenciales por su parte, deberán informar de este derecho a la embarazada.	es/AccesoTextoLey.asp?Ley=17386&Anchor .
	Ley N° 17.823, Código de la Niñez y Adolescencia.	2004.	A través del Código se establecen derechos y deberes de niños y adolescentes, significando un avance en materia jurídica en tanto reconoce a estos como sujetos de derecho.	Ley 17823, Código de la Niñez y Adolescencia, disponible en: http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17823&Anchor .
	Ley N° 17.866.	2005.	Se crea el Ministerio de Desarrollo Social , al que le compete, entre otras cuestiones, brindar asesoramiento al Poder Ejecutivo, proponiendo políticas nacionales en las materias de su competencia, “...formular, ejecutar, supervisar, coordinar, programar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y planes en las áreas de juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general (...) coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales, implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la educación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación” (Art. 9, Ley N° 17.866).	Ley N° 17.866, Creación del Ministerio de Desarrollo Social, disponible en: http://inmayores.mides.gub.uy/innovaportal/file/21380/1/ley_mi_des.pdf .
	Ley N° 18.590.	2009.	Se modifican las disposiciones del Código de la Niñez y la Adolescencia relativas a adopción.	Ley N° 18.590, disponible en: http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18590&Anchor .

Uruguay				
Tipo de Normativa	Normativa	Año	Descripción	Fuente
	Ley General de Educación Nº 18.437.	2009	2 Respecto a la primera infancia, la Ley establece en su Art. 38 que la educación "...comprenderá el ciclo vital desde el nacimiento hasta los tres años, y constituirá la primera etapa del proceso educativo de cada persona, a lo largo de toda la vida. Tendrá características propias y específicas en cuanto a sus propósitos, contenidos y estrategias metodológicas, en el marco del concepto de educación integral. Promoverá la socialización y el desarrollo armónico de los aspectos intelectuales, socio-emocionales, y psicomotores en estrecha relación con la atención de la salud física y mental" (Ley, Nº 18.437) Por su parte, el Art. 96 señala que será el INAU quien "regirá la educación de niños y niñas, de entre cero y hasta tres años de edad, que participen en programas, proyectos y modalidades de intervención social bajo su ámbito de actuación (...) La ANEP supervisará la educación en la primera infancia que ofrezcan las instituciones privadas habilitadas por el Consejo de Educación Inicial y Primaria. El Ministerio de Educación y Cultura autorizará y supervisará la educación de los Centros de educación infantil privados definidos en el artículo 102, según lo establecido por la presente ley" (Ley, 18.437) A través de la ley se crea el Consejo Coordinador de Educación en la Primera Infancia en el Ministerio de Educación y Cultura, el que depende de la Dirección de Educación, cuyo cometido es: promover educación de calidad, articular y coordinar programas y proyectos de educación en la primera infancia, promover la articulación de políticas educativas con políticas públicas así como la profesionalización de educadores y brindar asesoramiento al Ministerio de Educación y Cultura para autorizar, supervisar y orientar a los centros de educación infantil privados.	Ley Nº18.437, disponible en: http://ces.edu.uy/ces/index.php?option=com_content&view=article&id=569%3Aley-no-18437-ley-general-de-educacion-160109&catid=55%3Anormativa&Itemid=78 .

Uruguay					
Tipo de Normativa	Normativa	Año	Descripción	Fuente	
Laborales.	Decreto 1.VI.1954.	N° 954.	1	El decreto postula que la trabajadora en el periodo de lactancia “está autorizada a interrumpir su trabajo para este fin, durante dos períodos de media hora dentro de su jornada diaria y que serán contados como trabajo efectivo” (Art. 3)	Decreto de 1.VI.1954, disponible en: http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/externos/derechosmujer/decreto%20lactancia.pdf .
	Ley N° 16.104, Funcionarios públicos modifican normas reglamentarias que regulan las licencias.		1990.	A través de la ley se establece la regulación de las licencias que se otorgan a empleados públicos. En el caso de las mujeres en periodo de gestación, según lo indicado en el Art. 24, la licencia tendrá una duración de 13 semanas, debiendo cesar su labor como funcionaria una semana antes del parto sin poder reiniciarlo hasta doce semanas después del mismo. Asimismo, se estipula que la funcionaria embarazada, podrá adelantar su licencia hasta 6 semanas antes de la presunta fecha de parto. Si la mujer tuviese alguna enfermedad en el marco de su embarazo, se podrá fijar un descanso prenatal suplementario. Si se adquiriera alguna enfermedad como consecuencia del parto, se otorgará el derecho a prolongar el descanso puerperal (con una duración establecida por los servicios médicos). El Art. 28 prevé que las funcionarias que amamanten a sus hijos/as podrán contar con una reducción a la mitad del horario de trabajo. Con respecto a los funcionarios padres, presentando certificado médico podrán contar con una	Ley N° 16.104, Funcionarios públicos modifican normas reglamentarias que regulan las licencias, disponible en: http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=16104&Anchor= .

Uruguay				
Tipo de Normativa	Normativa	Año	Descripción	Fuente
			licencia de tres días.	
	Ley N° 18.345. Trabajadores de la actividad privada otorgamiento de licencias especiales para determinados casos.	2008.	La ley estipula que los empleados de la actividad privada obtendrán 3 días de licencia por paternidad incluido el día del nacimiento.	Ley N° 18.345. Trabajadores de la actividad privada otorgamiento de licencias especiales para determinados casos, disponible en: http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18345&Anchor .
Asignación de beneficios ²⁵ (TM y TMC).	Ley N° 10.449, Consejo de salarios. Se instituye el régimen, con existencia de cajas de compensación y se articulan normas conexas.	1943.	Es la primera ley que otorga beneficios a hijos/as de empleados, obreros y peones reconocidos legalmente (en carácter de legítimos o naturales) quienes serán beneficiarios directos hasta cumplidos los 14 años de edad, habiendo una extensión hasta los 16 años en caso de que cursen estudios secundarios, preparatorios u oficios.	Ley N° 10.449, Consejo de salarios. Se instituye el régimen, con existencia de cajas de compensación y se articulan normas conexas, disponible en: http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=10449&Anchor .
	Ley N° 15.084, Dirección de las Asignaciones Familiares.	1980.	A través de la ley, se estipula que las asignaciones familiares serán otorgadas a los empleados de la actividad privada “que presten servicios remunerados a terceros y que tengan a su cargo hijos o menores” (Ley N° 15.084, ART. 2º) De modo que los hijos/as y/o menores a cargo de estos, serán los beneficiarios de la prestación hasta cumplidos los catorce años de edad. Con respecto a las mujeres embarazadas, la Ley dispondrá el beneficio de la asignación familiar en tanto se compruebe su Estado de gravidez, pagando la misma previo el nacimiento del niño	Ley N° 15.084, Dirección de las Asignaciones Familiares, disponible en: http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=15084&Anchor .

²⁵ La legislación en materia de Asignaciones Familiares ha sido reformulada a lo largo de los años, por lo tanto, la población objetivo de la 1º Ley, la N° 10.449 de 1943 no es la misma que estipula el Decreto Ley 15.084 de 1980, ni la misma que estipula la Ley 16.697 en 1995, así como tampoco es igual a la estipulada en 1999 con la Ley 17.139 ni con lo estipulado en la ley 17.758 de 2004.

Uruguay				
Tipo de Normativa	Normativa	Año	Descripción	Fuente
			y bajo la condición de que la madre se efectúe un control médico periódico.	
	Ley N° 17.758, Asignación Familiar, Extiéndasela prestación a todos los hogares de menores recursos.	2004	A través de la Ley se extiende la prestación de la asignación familiar a aquellos hogares que perciben menos de tres salarios mínimos nacionales, así como también se brinda la prestación a hogares que perciban ingresos de cualquier naturaleza y que no hayan sido comprendidos en el Decreto Ley 15.084 ni en la Ley 17.139.	Ley 17.758, Asignación Familiar, disponible en: http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=17758&Anchor .
	Ley N° 18.227.	2008.	“Esta modalidad de Asignación Familiar es una reformulación del anterior régimen de asignaciones familiares e implica un alcance más amplio y más contemplativo (...) en los casos en que alguno de los niños tenga alguna discapacidad, considerando los ingresos del núcleo familiar tienen derecho a una asignación doble, que puede acompañar al beneficiario durante toda su vida, en caso de no poder insertarse en el mercado laboral de forma estable, siempre que no cobren Pensión por Incapacidad”	Ley N° 18.227, disponible en: http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18227&Anchor . Asignación Familiar Doble, disponible en: http://guiaderecursos.mides.gub.uy/mides/text.jsp?contentid=5218&site=1&channel=mides .
	Ley N° 17.869.	2005.	Se crea el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) que contiene programas dirigidos a los sectores de menores recursos. Dentro de los programas que figuran en la normativa se encuentran: el Programa Asentamientos Precarios y Pensiones; Programa Alojamiento a las personas en situación de calle; Programa Trabajo por Uruguay, salud e higiene con el Plan de Emergencia Sanitaria (PES), Programa de Educación en Contextos Críticos, Plan Alimentario Nacional (PAN) y el Programa Ingreso Ciudadano (PIC). Este último, es un programa de transferencias que implica la entrega de un monto de dinero a cambio de que sus beneficiarios (hogares en situación de pobreza extrema) cumplan con condicionamientos vinculados esencialmente a la asistencia a establecimientos de educación y la realización de controles médicos.	Parlamento, (2005); Ley N° 17.869; “Plan de Atención de la Emergencia Social y Programa de Ingreso Ciudadano”, Montevideo; Uruguay, disponible en: Http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=17869&Anchor .

Marco institucional y políticas públicas en Uruguay

Organismo		Objetivo	Descripción	Fuente
Intendencia Municipal de Canelones (IMC) – responsable	Canelones Crece Contigo.	El proyecto, se propone “generar una estrategia de fortalecimiento de la seguridad alimentaria de la población canaria, con especial énfasis en la reducción del riesgo nutricional en 7700 familias con niños y niñas menores de cuatro años y/o las mujeres embarazadas que hoy residen en los ejes territoriales de las rutas 5 y 8; incluyendo localidades como La Paz, Las Piedras, Progreso, Barros Blancos y Pando. En paralelo se busca mejorar la producción y comercialización de unas 1200 familias de pequeños productores granjeros, de menos de 10 hectáreas, del área rural”.	Canelones Crece Contigo es un Proyecto del Programa Uruguay Integra de Cohesión Social y Territorio, financiado por Unión Europea y Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Programa Uruguay Integra con un monto total estimado en 1.112.000 euros, cuyo responsable es la Intendencia Municipal de Canelones con el Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Desarrollo Social, Sociedad de Fomento de Migueles, UNICEF, UNESCO, PNUD, Administración Nacional de Educación Pública, Instituto Nacional de Alimentación como socios.	Uruguay Crece Contigo, disponible en: http://www.uruguayintegra.gub.uy/proyectos/Canelones/ .
Instituto del Niño y Adolescente en Uruguay (INAU); Administración Nacional de Educación Pública (Consejo de Educación inicial y primaria); Ministerio de Desarrollo Social (Dirección Nacional	Plan CAIF.	El Plan se propone como objetivo “garantizar la protección y promover los derechos de los niños y las niñas desde su concepción hasta los 3 años, priorizando el acceso de aquellos que provienen de familias en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social, a través de las modalidades urbanas y rural”.	“El Plan CAIF desde 1988, constituye una política pública intersectorial de alianza entre el Estado, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), e Intendencias Municipales”. En el marco del Plan de Equidad, (2007) el Plan se propone algunas transformaciones que implican: 1. Aumentar la Cobertura y 2. Mejorar la calidad de atención.	Plan CAIF, disponible en: http://www.plancaif.org.uy/acerca-de-la-institucion/ .

Organismo	Objetivo	Descripción	Fuente
Infamilia).			
Ministerio de Salud Pública.	Programa Nacional de Salud de la Niñez.	“Contribuir a mejorar la salud de niños y niñas hasta los 14 años mediante la sistematización de intervenciones de control en salud, con monitoreo del crecimiento y del desarrollo, con elementos de promoción y prevención sistemáticos, y despistaje oportuno de situaciones patológicas, con adecuada utilización de recursos en el marco de un abordaje interdisciplinario”.	El programa se inicia en 2001 y su población objetivo son niñas y niños de 0 a 14 años.
MSP, Control periódico del niño y niña hasta los 14 años. Guía de Intervenciones en el Primer Nivel de Atención, Disponible en: http://www.pereirarossell.gub.uy/images/pdf/1-Programa.pdf .			
Instituto Nacional de Alimentación (INDA), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).	Programa Alimentario Nacional (PAN).	El programa se tiene por objetivo, “promover un adecuado Estado de salud y nutrición en las familias en situación de inseguridad alimentaria ocasionada por un compromiso en el acceso a los alimentos, mediante la complementación alimentaria y la coordinación de acciones con las diferentes políticas sociales implementadas en el país”.	Las familias integradas con menores de 18 años, mujeres embarazadas o madres lactantes en situación de alto riesgo nutricional son quienes pueden acceder al programa.
			MIDES, Guía de Recursos, Programa Alimentario Nacional (PAN), disponible en: http://guiaderecursos.mides.gub.uy/mides/text.jsp?contentid=4019&site=1&channel=mides .
INAU.	Programa de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Calle.	El programa se propone atender “...a niños, niñas y adolescentes que por causas múltiples salen al espacio público para satisfacer necesidades materiales (individuales o familiares), afectivas (de relacionamiento, protección, autonomía) o recreativas. Para ello se diseñó una estrategia global, concentrando impactos y articulando recursos, con el propósito de reinsertarlos en los ámbitos social, familiar y comunitario para mejorar sus oportunidades de desarrollo personal y su integración social”.	El programa cuenta con actividades socioeducativas, recreativas y de promoción de la salud, y con un programa específico para atender situaciones de calle extrema. Todas las personas de 0 a 18 años que se encuentren en situación de calle pueden acceder al programa.
	Programa de Hogares de	El programa ofrece “atención integral en pequeños establecimientos a niños, niñas y	El programa se dirige a niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años de edad que no cuentan con
			MIDES, Guía de Recursos, Programa de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Calle disponible en: http://guiaderecursos.mides.gub.uy/mides/text.jsp?contentid=6231&site=1&channel=mides .
			Programa de Hogares de Convivencia – INAU,

Organismo	Objetivo	Descripción	Fuente
	Convivencia – INAU.	adolescentes que no cuentan con cuidados familiares o con grupos familiares donde permanecer. En estos centros se prioriza el desarrollo de estrategias de inclusión en el grupo familiar de origen de los niños, niñas y adolescentes, o en un grupo familiar de alternativa, para restituir el derecho de los niños y niñas a crecer en familia”.	cuidados familiares o grupos familiares donde permanecer, cuyo acceso se da por medio del Centro de Estudio y Derivación y/o a través del Poder Judicial. disponible en: http://guiaderecursos.mides.gub.uy/mides/text.jsp?contentid=6229&site=1&channel=mides .
	Centros de Primera Infancia- INAU.	El programa se propone, “...prevenir y revertir situaciones de vulnerabilidad, incorporando la participación familiar como estrategia de abordaje para la promoción del desarrollo integral de niños/as y sus familias”.	Centros de Primera Infancia- INAU, disponible en: http://guiaderecursos.mides.gub.uy/mides/text.jsp?contentid=6237&site=1&channel=mides
	Programa Unidad Materno Infantil – INAU.	El programa brinda atención integral a “adolescentes embarazadas, adolescentes madres y sus hijos, cuyas redes primarias de sostén son deficitarias y no pueden ser atendidas desde el lugar de procedencia”.	Son beneficiarias del programa niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años de edad y madres adolescentes en situación de vulnerabilidad, quienes pueden acceder a través del Centro de Estudio y Derivación y/o por medio del sistema de INAU. Programa Unidad Materno Infantil – INAU, disponible en: http://guiaderecursos.mides.gub.uy/mides/text.jsp?contentid=6222&site=1&channel=mides .
Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE).	Programa Nacional de Seguimiento del Recién Nacido de Riesgo psico-neuro-sensorial.	El programa se propone la “captación, seguimiento, detección precoz y tratamiento de los recién nacidos de riesgo psiconeurosensorial, nacidos en el sistema público (ASSE) (...)se establece el trabajo con el niño y la familia en prevención primaria, secundaria y terciaria así como el trabajo coordinado con los Ministerios de Educación y de Desarrollo Social”.	La población de riesgo es captada en las maternidades de los hospitales públicos (ASSE) y a través de la derivación realizada por pediatras. Programa Nacional de Seguimiento del Recién Nacido de Riesgo psico-neuro-sensorial, disponible en: http://www.alape.org/docs/Present_Cart/28.Sandra%20BertaSERENAR%20final-.pdf .
Intendencia Municipal de	Programa Nuestros niños.	Nuestros Niños, “se propone el desarrollo de un programa integral de Educación Inicial. La propuesta trasciende al niño o niña alcanzando a	El programa realiza una “propuesta socioeducativa co-gestionada por la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) y Organizaciones de la Programa Nuestros niños, disponible en: http://guiaderecursos.mides

Organismo		Objetivo	Descripción	Fuente
Montevideo (IMM).		la familia y a la comunidad en su conjunto”.	Sociedad Civil, dirigida a niñas y niños de 0 a 3 años en condiciones de vulnerabilidad social. Desarrolla espacios de inclusión para las familias. Es implementada a través de Centros Comunitarios de Educación Infantil (CCEI) en total 18 espacios, 13 Centros por Modalidad Becas y el Plan de Formación Permanente”.	s.gub.uy/mides/text.jsp?contentid=5269&site=1&channel=mides .
Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).	Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES).	El PANES se delinea como objetivo: “a. Garantizar la cobertura de las Necesidades Básicas de los sectores sociales más vulnerables y frenar el riesgo de empobrecimiento agudo. b. Generar las condiciones y estructura de oportunidades para el más pleno ejercicio de los derechos sociales. c. Construir de manera colectiva y participativa las rutas de salida de la indigencia y la pobreza, en el marco de un proceso efectivo de integración social”.	El PANES surge en 2005 en el marco del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y a través del mismo se implementaron 7 programas tendientes a dar respuesta a necesidades en relación a la vivienda a través del 1. Programa Asentamientos Precarios y Pensiones y del 2. Programa Alojamiento a las personas en situación de calle; al trabajo por medio del 3. Programa Trabajo por Uruguay, a la salud y alimentación con el 4. Plan de Emergencia Sanitaria (PES) y con el 5. Plan Alimentario Nacional (PAN), a la educación con el 6. Programa de Educación en Contextos Críticos, y con respecto al ingreso con el 7. Programa Ingreso Ciudadano (PIC).	Presidencia, 2005 Ministerio de Desarrollo Social inicio inscripciones al Plan Nacional de Emergencia Social, disponible en: http://archivo.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2005/04/2005040101.htm .

Costa Rica

Costa Rica				
Tipo de Normativa	Normativa	Año	Descripción	Fuente
Creadoras y reguladoras de segundo orden.	Ley N° 2.160, Ley Fundamental de Educación.	1957.	Establece que la educación preescolar es gratuita y costeada por la Nación, indicando asimismo que dicho nivel posee 7 finalidades: "...a) Proteger la salud del niño y estimular su crecimiento físico armónico; b) Fomentar la formación de buenos hábitos; c) Estimular y guiar las experiencias infantiles; d) Cultivar el sentimiento estético; e) Desarrollar actitudes de compañerismo y cooperación; f) Facilitar la expresión del mundo interior infantil; y g) Estimular el desarrollo de la capacidad de observación (Art. 12, Ley N° 2.160).	Ley N° 2.160: http://www.mep.go.cr/CentroDeInformacion/DOC/leyfundamental-285200810525.pdf .
	Ley N° 7.142, Promoción de la igualdad social de la mujer.	1990.	Conforme a la promoción de la igualdad social de la mujer, se establece la promoción y creación "...de programas y servicios dirigidos a facilitar la participación plena de la mujer, en igualdad de condiciones, en los campos político, económico, social y cultural" (Art. 3, Ley N° 7.142) El Capítulo III acerca de los derechos sociales contiene artículos en donde se prevé la extensión de beneficios de los asegurados directos del régimen de enfermedad y maternidad (hombre o mujer) al grupo familiar" (Art. 8, Ley N°7.142) Así como también en lo que refiere a apoyos para el cuidado de los padres laboralmente activos, quienes accederán a servicios de apoyo de los centros infantiles. Estableciéndose que aquellos de escasos recursos económicos tendrán derecho a recibir un subsidio estatal. (Art. 9, Ley N°7.142), entre otros.	Ley N°7.142, http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/873/Ley%20No.7142.pdf .
	Decreto Ejecutivo N° 2.4017-MEP, "Reglamento sobre Centros Docentes Privados".	1995.	"...Establece los procedimientos mediante los cuales se oficializan, equiparan, certifican y acreditan los estudios realizados en los centros docentes privados, correspondientes a los niveles de Preescolar, Educación General Básica y Educación Diversificada en sus distintas ramas y modalidades del Sistema Educativo Estatal".	La Gaceta Digital, Diario Oficial, pp. 7, en: http://www.gaceta.go.cr/pub/2011/02/28/COMP_28_02_2011.pdf .
	Ley N° 7.648, Ley orgánica del Patronato Nacional de la Infancia.	1997.	En la normativa se indica la naturaleza del Patronato Nacional de la Infancia, señalando que es "...una institución autónoma con administración descentralizada y presupuesto propio. Su fin primordial es proteger especialmente y en forma integral a las personas menores de edad y sus familias, como elemento natural y pilar de la sociedad" (Art. 1, Ley N° 7.648) siendo obligación del Estado dotar a	Ley N° 7648: http://www.law.yale.edu/rcw/rcw/jurisdictions/amc/costarica/costa_riica_pani_law.htm .

Costa Rica				
Tipo de Normativa	Normativa	Año	Descripción	Fuente
			dicha institución de los recursos necesarios para su cumplimiento.	
	Ley Nº 7.676.	1997.	Se reforma el Artículo 78 de la Constitución, estableciendo la gratuidad y obligatoriedad de la educación preescolar.	Ley Nº 7676: http://www.pgr.go.cr/scij/scripts/TextoCompleto.dll?Texto&nNorma=28648&nVersion=30302&nTamanoLetra=10&strWebNormativa=http://www.pgr.go.cr/scij/&strODBC=DSN=SCIJ_NRM;UID=sa;PWD=scij;DATABASE=SCIJ_NRM;&strServidor=\\pgr04&strUnidad=D:&strJavaScript=NO .
	Ley Nº 8.017, Ley General de Centros de Atención Integral (sustituye la normativa Nº 7380, Ley General para las Guarderías Infantiles y Hogares Escuela).	2000.	La ley Nº 8017, establece la promoción, creación, desarrollo y funcionamiento adecuado de los centros de atención integral de carácter público, privado y mixto para personas de hasta doce años de edad, en acuerdo a la Convención de los Derechos del Niño y los alcances del Código de la Niñez y la Adolescencia (Art. 1, Ley Nº 8017) Por otra parte, se crea el Consejo de Atención Integral (CAI) como órgano adscrito al Ministerio de Salud, encargado de "...autorizar, supervisar, fiscalizar y coordinar el adecuado funcionamiento de las modalidades de atención integral" de los menores de 12 años de edad. (Art. 6, , Ley Nº 8017) Algunas de las funciones del Consejo implican: "a) Dictar las políticas dirigidas a la atención integral de las personas menores hasta de doce años de edad; b) Promover y regular las modalidades de atención integral (...); c) Promover, por parte de la Secretaría Ejecutiva, la creación de centros de atención integral, en los lugares de trabajo públicos y privados; d) Otorgar a las instituciones interesadas el permiso de funcionamiento de los centros de atención integral (...); e) Revisar periódicamente el cumplimiento de los requisitos" (Art. 7, Ley Nº 8017).	Ley Nº 8017: http://www.pani.go.cr/libreria/Ley-8017.pdf . Ley Nº 7.380, Ley General para las Guarderías Infantiles y Hogares Escuela (no vigente, disponible en: http://www.pgr.go.cr/scij/scripts/TextoCompleto.dll?Texto&nNorma=4603&nVersion=4866&nTamanoLetra=10&strWebNormativa=http://www.pgr.go.cr/scij/&strODBC=DSN=SCIJ_NRM;UID=sa;PWD=scij;DATABASE=SCIJ_NRM;&strServidor=\\pgr04&strUnidad=D:&strJavaScript=NO .
	Decreto Ejecutivo Nº 3.6024	2010.	Se decreta la creación de los Consejos Presidenciales, entre los cuales figura el Consejo Presidencial de Bienestar Social y Familia, el cual se encargará del seguimiento y evaluación de la ejecución de las políticas públicas en esta materia, destacándose entre sus objetivos, el "desarrollo de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil y de la Red Nacional de Atención al Adulto Mayor".	Decreto Ejecutivo Nº 36024, disponible en: http://documentos.mideplan.go.cr:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/53dcefe4-908f-4641-85ac-d69d44087ed0/decreto-ejecutivo-36024-MP-PLAN-11052010.pdf .

Costa Rica				
Tipo de Normativa	Normativa	Año	Descripción	Fuente
				Presidencia, República de Costa Rica, Consejos Presidenciales, disponible en: http://www.presidencia.go.cr/index.php/99-casa/1436-consejo-de-bienestar-social-y-familia .
	Ley Nº 8.809, "Creación de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral".	2010.	Se establece la creación de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral como "...órgano de desconcentración mínima, adscrito al Ministerio de Salud (...) de personería jurídica instrumental para: a) Contribuir a mejorar el Estado nutricional de la población materno-infantil y el adecuado desarrollo de la niñez, que viven en condiciones de pobreza y/o riesgo social; b) Brindar al niño y a la niña en condición de pobreza y/o riesgo social la oportunidad de permanecer en servicios de atención diaria de calidad, facilitando la incorporación de las personas responsables de su tutela al proceso productivo y educativo del país; c) Incorporar la participación organizada de las personas responsables de la tutela de la persona menor y de la comunidad en los procesos de análisis y toma de decisiones relacionados con la ejecución del programa. (Art. 1 y 4, Ley Nº 8.809).	Ley Nº 8.809, "Creación de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral", disponible en: http://www.pgr.go.cr/Scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_repartidor.asp?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=68020&nValor3=80847&param2=1&strTipM=TC&IResultado=1&strSim=simp .
	Decreto Nº 36.020-MP, Declaratoria de Interés Público la conformación y desarrollo de la "Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil".	2010.	En su artículo primero, se declara de interés público la conformación de la Red, la cual "...además de los centros de atención integral para niños y niñas, estará conformada por los diferentes actores sociales, públicos y privados, que tienen un mandato legal o un interés legítimo en materia de atención integral, protección y desarrollo infantil, incluidos los propios niños y niñas; las organizaciones de padres y madres o encargados; el personal, los directores y supervisores de los servicios de cuidado; grupos profesionales de diferentes disciplinas; entidades gubernamentales y no gubernamentales" (Art. 1, Decreto Nº 36.020-MP).	Decreto Nº 36020-MP, Declaratoria de Interés Público la conformación y desarrollo de la "Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil", disponible en: http://www.pgr.go.cr/Scij/scripts/TextoCompleto.dll?Texto&nNorma=67914&nVersion=80692&nTamanoLetra=10&strWebNormativa=http://www.pgr.go.cr/scij/&strODBC=DSN=SCIJ_NRM;UID=sa;PWD=scij;DATABASE=SCIJ_NRM;&strServidor=\\pgr04&strUnidad=D:&strJavaScript=NO .
Laborales	Ley Nº 2, Código de Trabajo (y sus	1943.	El Capítulo séptimo del Código de Trabajo referido al trabajo de las mujeres y de los menores de edad establece en sus artículos medidas de protección, entre las que se ubica la prohibición de despido de mujeres en periodo de gestación, salvo	Ley Nº 2: http://www.fod.ac.cr/centrorecursos/download/nuevos_recursos/leyes

Costa Rica				
Tipo de Normativa	Normativa	Año	Descripción	Fuente
	reglamentaciones).		falta grave y comprobable (Art. 94, Ley Nº 2) y la posibilidad de gestionar ante el juez de trabajo (mujer embarazada o en periodo de lactancia) reinstalación inmediata y pleno goce de derechos. En caso de no solicitar la reinstalación, a la paga de indemnización correspondiente se suman subsidios de pre y post parto entre otros. (Art. 94 bis, Ley Nº 2) El Art. 95 establece una licencia remunerada de la trabajadora embarazada de un mes previo al parto y tres meses luego del mismo, los que a su vez se consideran como periodo mínimo de lactancia. Respecto de esto último, se prevé que la mujer trabajadora cuente con un "intervalo de quince minutos cada tres horas o, (...) de media hora dos veces al día durante sus labores, con el objeto de amamantar a su hijo" (Art. 97, Ley Nº 2) En caso que los patronos tuvieran empleadas en su establecimiento a mas de 30 mujeres deberá acondicionarlo para el amamantamiento (Art. 100, Ley Nº 2).	aplicables vigentes/codigo trabajo.pdf (Febrero, 2013)
	Ley Nº 17, Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS.	1943.	La normativa establece que "el seguro social obligatorio comprende los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y desempleo involuntario; además, comporta una participación en las cargas de maternidad, familia, viudedad y orfandad" (Art. 2, Ley Nº 17).	Ley Nº 17: http://portal.ccss.sa.cr/portal/page/portal/Gerencia_Administrativa/dJuridica/Normativa/Normativa_Seguridad_Social/Tab/leyconstitutivadelacajacostarricensedesegurosocial.pdf .
	Ley Nº 7.210, Régimen de Zonas Francas	1990.	La Ley establece que la corporación queda facultada para "...i) Comprobar que las empresas administradoras de las Zonas Francas construyan los centros infantiles necesarios dentro del parque industrial respectivo, para los hijos de los trabajadores en edades comprendidas entre cero y los cinco años. Los administradores del parque arrendarán este servicio a las empresas instaladas en él" (Capítulo II, Art. 4, inciso i, Ley Nº 7210)	Ley Nº 7.210: http://www.pgr.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_articulo.asp?nValor1=1&nValor2=11593&nValor3=12443&nValor4=&nValor5=66698&nValor6 .
Asignación de beneficios (TM y TMC).	Ley Nº 5.662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.	1974.	Se establece un fondo de desarrollo social y asignaciones familiares para el financiamiento de programas y servicios de las instituciones del Estado, brindando "...ayuda social complementaria del ingreso a las familias de pocos recursos, tales como el Ministerio de Salud, en sus programas de nutrición, preferentemente a través de los patronatos escolares y centros locales de educación y nutrición, el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Patronato Nacional de la Infancia (Art. 3, Ley 5662). Asimismo se estipula que un 20% se destinará al financiamiento del régimen no contributivo de pensiones (Art. 4), y a los trabajadores de bajos ingresos que tengan hijos menores de 18 años o inválidos, o mayores de 18 y	Ley Nº 5.662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, disponible en: http://www.conapam.go.cr/pdf/Ley_5662.pdf . fuente

Costa Rica				
Tipo de Normativa	Normativa	Año	Descripción	Fuente
			menores de 25, que sean estudiantes de una institución de educación superior, se les otorgará una prestación en dinero en efectivo como asignación familiar (Art. 5)	

Marco institucional y políticas públicas en Costa Rica

Organismo	Objetivo	Descripción	Fuente
<p>Coordinadores: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS²⁶), Patronato Nacional de la Infancia (PANI), Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) y Ministerio de Salud, con la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI).</p>	<p>Red Nacional de Cuido.</p> <p>La Red Nacional de Cuido, "...busca incrementar la cobertura y calidad de los servicios de atención integral que reciben los infantes desde sus primeros meses de edad nutriendo su infancia intelectual y académica conforme vayan creciendo. Además de la creación de espacios para que los y las adultas mayores socialicen y resuelvan sus necesidades vitales de recreación y esparcimiento, contribuyendo a elevar la calidad de vida de esas personas".</p>	<p>La red se basa en un esquema de financiamiento solidario, ubicándose bajo la coordinación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), CONAPAM y el Ministerio de Salud, con la Dirección de CEN-CINAI. Se estima que a través de la red se "...contribuirá de manera subsidiaria a la tasa de participación femenina en el mercado de trabajo, en beneficio de los ingresos familiares y de la equidad de género".</p>	<p>Presidencia, República de Costa Rica, Red Nacional de Cuido, disponible en: http://www.presidencia.go.cr/index.php/99-casa/591-red-nacional-de-cuido.</p>

²⁶ Creado en 1971 a través de la Ley N° 4760, con la finalidad de "resolver el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual deberá planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin. Para ese objetivo utilizará todos los recursos humanos y económicos que sean puestos a su servicio por los empresarios y trabajadores del país, instituciones del sector público nacionales o extranjeras, organizaciones privadas de toda naturaleza, instituciones religiosas y demás grupos interesados en participar en el Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza", disponible en: http://www.pgr.go.cr/scij/scripts/TextoCompleto.dll?Texto&nNorma=7060&nVersion=7543&nTamanoLetra=10&strWebNormativa=http://www.pgr.go.cr/scij/&strODBC=DSN=SCIJ_NRM;UID=sa;PWD=scij;DATABASE=SCIJ_NRM;&strServidor=\\pgr04&strUnidad=D:&strJavaScript=NO (Febrero, 2013)

Organismo		Objetivo	Descripción	Fuente
Patronato Nacional de la Infancia (PANI).	El PANI cuenta con 3 programas: 1) Actividades Centrales; 2) Prevención y Promoción y 3) Atención y Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes.	A través del Programa Actividades Centrales se coordinan las acciones de dirección así como de supervisión, asesoría y control. El Programa de Prevención y Promoción tiene como cometido, "...incrementar la participación efectiva de las instituciones, organizaciones y fundamentalmente de la familia en el establecimiento de una cultura social de derechos. Para ello se encargan de planificar, ejecutar y controlar los servicios de: consultoría de derechos a través de todas las Oficinas Locales del PANI; auditorajes sociales que se constituyen en acciones de fiscalización preventiva y correctiva hacia el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia.; proyectos de prevención y promoción que se realizan en las Oficinas Locales y que busca desarrollar acciones interinstitucionales e interorganizaciones en las comunidades". Por su parte, a través del el Programa Atención y Protección Especial de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes "se busca garantizar y defender los derechos de la población de personas menores de 18 años, cuando éstos han sido violentados, a través de las medidas de protección de abrigo temporal y el tratamiento con la familia. En este programa se brindan los siguientes servicios: atención psicosocial (atención integral, inmediata, procesos de calle, recepción de denuncias a través del 9.1.1.) supervisión, control y evaluación de las alternativas de protección (Aldea Arthur Gough, albergues, hogares de acogimiento familiar y organizaciones no gubernamentales como las guarderías, comedores y alternativas transitorias); adopción nacional e internacional como una alternativa en la que se cumple el derecho de los niños, niñas y adolescentes de tener una familia. Esto lo realizan la Oficina de Adopciones y el Consejo Nacional de Adopciones".	El PANI es creado en 1949 a través del artículo 55 de la Constitución Política, señalando que "La protección especial de la madre y el menor estará a cargo de una Institución autónoma denominada Patronato Nacional de la Infancia , con la colaboración de otras instituciones del Estado" Para realizar su labor el PANI cuenta con normativa nacional e internacional que se deriva principalmente de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por Costa Rica en 1990, el Código de la Niñez y la Adolescencia (7739) de 1977 y su Ley Orgánica (7648) de 1996, que se constituyen en el marco legal mínimo para la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica".	Programas del PANI, disponible en: http://www.pani.go.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=186&Itemid=65 . "Sobre el PANI", http://www.pani.go.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=60 .

Organismo		Objetivo	Descripción	Fuente
Ministerio de Salud.	Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI).	CEN-CINAI, "...es el órgano de desconcentración mínima adscrito al Ministerio de Salud encargado de contribuir a mejorar el Estado nutricional de la población materno-infantil y el adecuado desarrollo de la niñez, brindando al niño y a la niña en condición de pobreza y/o riesgo social la oportunidad de permanecer en servicios de atención diaria de calidad".	Brinda servicios de: 1. Atención y protección infantil; 2. Nutrición Preventiva y 3. Crecimiento y desarrollo. Sus beneficiarios/as son menores de hasta 13 años de edad, atendiendo asimismo a embarazadas y mujeres en periodo de lactancia. Por su parte, las familias de los/as beneficiarios/as cuentan con el beneficio de las acciones orientadas al apoyo en la crianza y socialización de los menores. Para la selección de beneficiarios/as se contemplan los siguientes indicadores: "Ingreso per cápita; Nivel educativo de los padres; Ocupación de los padres; Vivir o trabajar en el área de atracción del establecimiento; Estado de desnutrición; Problemas de desarrollo; Ser adolescente madre; Encontrarse en situación de vulnerabilidad" Fuente. Los servicios se brindan en tres tipos de establecimientos:1) Centros de Educación y Nutrición (CEN); 2) Centros de Educación y Nutrición con Comedor Escolar (CENCE) y 3) Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (CINAI).	CEN-CINAI, disponible en: http://cencinai.org/ .
Iniciativa privada con el apoyo del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).	Programa Hogares Comunitarios.	Su objetivo es "...promover la creación de microempresas especializadas en cuidado infantil constituidas por madres de familia que pudieran brindar el servicio a números reducidos de niños o niñas en sus respectivas casas de habitación ("madres comunitarias"), facilitando la inserción laboral de personas de escasos recursos económicos".	Es un proyecto de iniciativa privada que promueve el IMAS y se inicia en 1991.	Sauma, P, "El cuidado de niños y niñas en Costa Rica: Análisis del contexto actual y lineamientos para la acción de UNICEF en el corto plazo, disponible en: http://www.pnud.or.cr/sico/sites/default/files/adjuntos_tareas/InformeCuidadoNN.pdf .

La Argentina

La Argentina				
Tipo de Normativa	Normativa	Año	Descripción	Fuente
Creadoras y reguladoras de segundo orden.	Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.	2005.	Creación del Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, compuesto por: "organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes..." (Art. 32). Dicha normativa, crea la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, y el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia. La ley implica un cambio de paradigma en tanto se reconoce a las niñas y los niños ya no como objeto sino como sujetos de derecho (CIPPEC, 2012:31)	Ley N° 26.061: http://www.entrieros.gov.ar/CGE/2010/especial/files/2011/02/Ley-de-Educaci%C3%B3n-Nacional-N%C2%B0-26061-Protecci%C3%B3n-Integral-de-los-Derechos-de-Ni%C3%B1as-y-Ni%C3%B1os-y-Adolescentes.pdf . CIPPEC, 2012.
	Ley N° 26.206 de Educación Nacional.	2006.	Establece la obligatoriedad de, expandir los servicios de Educación Inicial a nivel nacional y provincial, atendiendo especialmente a los sectores menos favorecidos (Art. 21). Acerca de la educación inicial, algunos informes establecen que el nivel inicial carece de espacio en las carteras educativas de algunas jurisdicciones, indicando asimismo que las estadísticas reflejan un vacío de información respecto de los jardines maternos. No obstante, se destaca el reclamo de la universalización de las salas para niños de 4 y 5 años así como la creación de jardines que integren niños desde los 45 días a los 3 años de edad de zonas vulnerables. (CIPPEC, 2012:33).	Ley N° 26.206: http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf .
	Ley N° 26.233 Centros de Desarrollo Infantil (CDI).	2007.	La Ley se propone la promoción y regulación de los Centros de Desarrollo Infantil, los cuales se definen como "...espacios de atención integral de niños y niñas de hasta cuatro años de edad, que además realicen acciones para instalar, en los ámbitos familiar y comunitario, capacidades que favorezcan la promoción y protección de los derechos de niños y niñas" (Art. 1 y 2).	Ley N° 26.233: http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/FamiliaLaArgentina/3.%20Ley%2026233-2007%20Promoci%C3%B3n%20y%20regulaci%C3%B3n%20de%20centros%20de%20desarrollo.pdf .
	Decreto de Reglamentación 1.202/08.	2008.	Creación de la Comisión de Promoción y Asistencia de los CDI, cuya función es la coordinación del trabajo interjurisdiccional. (CIPPEC, 2012:32).	CIPPEC, 2012.

La Argentina				
Tipo de Normativa	Normativa	Año	Descripción	Fuente
	Decreto 2.044/2009	2009.	Creación del Registro de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, cuya misión consiste en “...integrar y sistematizar la información relacionada con las acciones gubernamentales de protección de los derechos de las personas menores de dieciocho años de edad y en función de ampliar y calificar el conjunto de políticas públicas en la materia...” (Art. 1).	Decreto 2044/2009: http://www.asapmi.org.ar/publicaciones/legislacion/articulo.asp?id=518
Laborales.	Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo	1974.	La ley establece los derechos y obligaciones de empleados y empleadores del sector privado. En relación a la maternidad, (Título VII, Capítulo II) se estima un período de licencia de 90 días con 30 días previos al parto como mínimo. Se consagra el derecho a la estabilidad del empleo durante el periodo de gestación, otorgando una indemnización en caso de despido durante los 7 meses y medio previos y posteriores a la fecha de parto. Se otorga permiso por lactancia de dos descansos de media hora en el transcurso de un año luego del nacimiento. La licencia por paternidad según la ley consta de 2 días corridos. El artículo 179 establece la obligación de los empleadores con más de 50 empleados a habilitar salas maternas y guarderías. (al no reglamentarse este artículo, no se establece la obligatoriedad de las unidades productivas) (CIPPEC, 2012:34)	Ley N° 20.744: http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25552/texact.htm .
	Ley N° 25.164 Marco de Regulación de Empleo Público Nacional.	1999.	Las licencias se establecen por el Convenio Colectivo de Trabajo, siendo en todos los casos superiores a las licencias de los privados, estableciéndose 100 días de licencia por maternidad, con la distinción de que en este caso no hay obligatoriedad de tomar días previos al parto a diferencia de las privadas. Se otorgan dos descansos de una hora por lactancia por un año, y la posibilidad de ingresar dos horas después o retirarse dos horas antes del lugar de trabajo. La licencia paternal consta de 5 días hábiles. Al igual que para los privados, la Ley garantiza estabilidad en el empleo durante el embarazo. (Art. 134, 137, 141 y 142) La normativa establece una transferencia económica para quienes (hombres y mujeres) tienen hijos/as de entre 45 días y 5 años de edad y los envían a jardines maternas o guarderías (Art. 131). Esta es una diferencia a destacar con respecto a los privados, en tanto, se promueve el acceso a los servicios de cuidado infantil. (CIPPEC, 2012:34)	Ley N° 25.164: http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60458/norma.htm .
	Decreto Ley N° 326/56 Beneficios, Obligaciones y	1956.	El Decreto no establece derechos por maternidad y lactancia.	Decreto Ley N° 326/56: http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/988/Decreto%20Ley%20N%C2%B0

La Argentina				
Tipo de Normativa	Normativa	Año	Descripción	Fuente
	Derechos para el personal que presenta servicios en casa de familia.			%20326_56.pdf.
	Ley N° 26.844 de Contrato de trabajo para el personal de casas particulares.		Se incorporan derechos de protección a la maternidad otorgando derechos no contemplados por el Decreto 326/56, estableciéndose: "...la prohibición de trabajar por un período de 90 días, 45 días anteriores al parto y los 45 posteriores al mismo, gozando durante dicho período de las asignaciones que establezcan los sistemas de la seguridad social que le garantizarán la percepción de una suma igual a la retribución que corresponda al período de licencia legal. Asimismo, se garantiza durante la gestación el derecho a la estabilidad en el empleo. Por su parte, el artículo 27 establece la presunción, salvo prueba en contrario, que el despido dispuesto dentro del plazo de 7 meses y medio, anteriores o posteriores a la fecha del parto, obedece a razones de maternidad o embarazo. Dicho artículo prevé una indemnización agravada en los casos que el despido obedeciera a razones de maternidad o matrimonio, equivalente a un año de remuneración que se acumulará a la prevista para el despido sin justa causa".	Ley N° 26.844 de "Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares: http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/210000-214999/210489/norma.htm .
	Decreto 254/98 Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral.		Se establece el acuerdo de propuestas entre el Consejo Nacional de la Mujer y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para promover la igualdad de oportunidades y trato de mujeres y hombres en el marco laboral. Para ello, se estipula en el Art. 1.1 el diseño e implementación de políticas, planes y programas con tal fin y la capacitación sus encargados. Se establece el incremento de la oferta de servicios y atención a la infancia y la elaboración de propuestas sobre la base del Convenio 156 de la OIT acerca de trabajadores con responsabilidades familiares.	Decreto 254/98: http://www.cnm.gov.ar/LegNacional/DECRETO%20254.pdf .
Asignación de beneficios (TM y TMC).	Ley N° 24.714, Régimen de Asignaciones Familiares.		El Régimen se constituye por tres subsistemas: "a) Un subsistema contributivo fundado en los principios de reparto de aplicación a los trabajadores que presten servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, cualquiera sea la modalidad de contratación laboral, beneficiarios de la Ley sobre Riesgos de Trabajo y beneficiarios del Seguro de Desempleo (...); b) Un subsistema no contributivo de aplicación a los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, y beneficiarios del régimen de pensiones no contributivas por invalidez, (...); c) Un subsistema no contributivo compuesto por	Ley N° 24.714, Régimen de Asignaciones Familiares: http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/39880/textact.htm .

La Argentina				
Tipo de Normativa	Normativa	Año	Descripción	Fuente
			la Asignación por Embarazo para Protección Social y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado, respectivamente, a las mujeres embarazadas y a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la Republica La Argentina que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal. (Inciso sustituido por Art. 1° del Decreto N° 446/2011 B.O. 19/4/2011)" (Art. 1, Ley 24.714).	

Marco institucional y políticas públicas en Argentina

Organismo		Objetivo	Descripción	Fuente
Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.	Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia.	Algunas de sus funciones principales son: “concertar y efectivizar políticas de protección integral de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y sus familias; efectivizar, conjuntamente con la SENAF, la transferencia de los fondos a los Estados provinciales para el financiamiento de dichas políticas; y promover, de manera conjunta, mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas destinadas a la Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes”.	La Ley 26.061 crea el COFENAF, integrado por el titular de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y los representantes de los Órganos de Protección de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia existentes en cada una de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.	Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia en: http://sic.bepe.ar/sitio/NinezAdolescenciaFamiliaConsejoFederal.htm#Ley26061 .
	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.	Tanto el COFENAF como la Secretaría, buscan implementar políticas que fortalezcan a la familia, desarrollen acciones de atención para proteger los derechos de “...niños y niñas que atraviesan situaciones críticas a nivel familiar, social, jurídico o económico (víctimas de violencia, trata, tráfico y trabajo infantil) promoviendo y fortaleciendo la permanencia en su ámbito familiar y comunitario. (...) a partir de la sanción de la Ley 26.233, de Promoción y regulación de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios, se busca fortalecer las políticas públicas orientadas a la primera infancia y generar espacios de trabajo conjunto entre organizaciones comunitarias, actores locales, provinciales y nacionales”.	Es un organismo del Poder Ejecutivo Nacional que se especializa en infancia y familia.	Familia La Argentina, http://www.desarrollosocial.gov.ar/ninez/139 .
	Plan Más Vida.	El Plan se propone “Mejorar las condiciones de nutrición, crecimiento y desarrollo de la población materno-infantil, fortaleciendo las capacidades de las familias y consolidando redes sociales”.	Se otorga una prestación monetaria mensual destinada a la compra de alimentos, que contempla como criterio el número de hijos/as de sus beneficiarias y se efectiviza a través de una tarjeta de débito que emite el Banco de la Provincia	Plan Mas Vida http://www.desarrollosocial.gov.ar/subsec/politicas_sociales/programas/masvida.php

Organismo		Objetivo	Descripción	Fuente
			de Buenos Aires. Asimismo, se establece “la entrega diaria de leche a las familias, a través de las trabajadoras vecinales y/o a través de los municipios en los distritos recientemente bancarizados”.	
	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Proyecto “Familias y Nutrición”.	El PNSA surge con el objetivo de “...posibilitar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad social a una alimentación adecuada, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país”.	El PNSA se crea a través de la Ley 25.724 en 2003. La transferencia de dinero a través de Tarjetas magnéticas es una de las principales líneas de acción del Plan en tanto se utilizan para la compra de alimentos. Se estipula que las familias con menores de 14 años, las mujeres embarazadas, discapacitados y adultos mayores cuyas condiciones sean desfavorables socialmente y presenten vulnerabilidad nutricional son beneficiarias del Plan. Asimismo, se efectúan “...transferencias de fondos a los Estados provinciales destinados al mejoramiento de la calidad alimentaria de los comedores escolares y a organizaciones sociales que brindan el servicio de comidas servidas en espacios comunitarios”.	Seguridad alimentaria: http://www.desarrollosocial.gov.ar/pnsa/141 .
	Plan Nacional Familias.	El Plan busca “...coordinar esfuerzos y recursos del Estado nacional con los Estados provinciales y municipales y las organizaciones de la sociedad civil para proteger e integrar a las familias en riesgo social, a través de prestaciones monetarias y no monetarias. Se busca transferir del Programa Jefas y Jefes de Hogar a las madres solas, con el fin de fortalecer los aspectos de salud y educativos de la madre y de los niños, y estimular una política social familiar inclusiva”.	El Plan surge en 2005 y su población objetivo son los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar (PJH) que tengan tres o más menores a cargo. A través del Plan se hace entrega de prestaciones monetarias de carácter mensual, la cual varía considerando el número de menores a cargo. Con la idea de estimular la participación laboral, dicha prestación es compatible con los	Plan Familias: http://www.redetis.org.ar/nod_e.php?id=139&elementid=6232 .

Organismo		Objetivo	Descripción	Fuente
			<p>ingresos del hogar. Los condicionamientos refieren al compromiso de la familia con la educación y la salud de los menores, estipulando su verificación dos veces al año. Por otra parte, se otorgan becas por un valor de \$50 pesos mensuales para que tanto los jóvenes como los adultos del núcleo familiar que decidan continuar sus estudios puedan hacerlo.</p>	
<p>Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.</p>	<p>Género y Mercado de Trabajo.</p>	<p>Es una sección que tiene como objetivo brindar información acerca de la situación de las mujeres en el mercado laboral y las diferencias con respecto a la participación de los hombres. Cabe agregar, que es un producto de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (SSPTyEL), concretamente del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, que funciona en la Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales (DGEyEL). Asimismo, "...se enmarca en el camino iniciado por la Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral (CTIO), la Coordinación de Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades en el Trabajo (CEGIOT) y la Secretaría de Empleo, orientado a visualizar la problemática de género en el mundo del trabajo. Toma como referencia las recomendaciones desarrolladas en el marco del proyecto de Cooperación Técnica "Políticas de Empleo para la igualdad de género" de la OIT".</p>	<p>Algunas de las competencias del Ministerio, según el Decreto 355/02 refieren, entre otros, a la promoción, regulación y fiscalización para el cumplimiento de los derechos laborales. Destacándose, en el Art. 10, "...la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en el acceso al empleo y en el trabajo, así como la protección de la maternidad; Art. 23: "...la determinación de los objetivos y políticas de la seguridad social y en la elaboración, ejecución y fiscalización de programas y regímenes integrados de seguridad social en materia de riesgos del trabajo, maternidad, vejez, invalidez, muerte, cargas de familia, desempleo"(Decreto 355/02).</p>	<p>Decreto 255/02: http://www.trabajo.gov.ar/downloads/decretos/decreto0355-2002.pdf. Género y mercado de trabajo, disponible en: http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/genero/.</p>

Organismo		Objetivo	Descripción	Fuente
Ministerio de Educación ²⁷ .	Programa Nacional de Desarrollo Infantil.	El Programa se propone "...promover el desarrollo de los niños, niñas y de quienes se ocupan de su crianza, mediante la implementación de distintas estrategias orientadas a sensibilizar a la población acerca de la importancia de los primeros años de vida y el papel prioritario de los adultos en esta etapa de la infancia" (Fuente: Programa Nacional de Desarrollo Infantil, disponible en: http://portales.educacion.gov.ar/dnps/programa-nacional-de-desarrollo-infantil/) Para ello, se proporciona asesoramiento en materia de desarrollo infantil, por medio de capacitaciones y materiales, cuya finalidad es desarrollar proyectos institucionales que sirvan de apoyo a la crianza, las familias y la comunidad.	El Programa Nacional de Desarrollo Infantil se enmarca en la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas, y participa de la Mesa Interministerial de Gestión y Programación del Programa Nacional Primer Años.	Programa Nacional de Desarrollo Infantil: http://portales.educacion.gov.ar/dnps/programa-nacional-de-desarrollo-infantil/
Ministerio de Salud.	Programa Materno Infantil (PMI) de la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia.	El PMI se crea en el marco del Gabinete Social de la Provincia de Buenos Aires creado en 1994 y se propone "...disminuir la morbi-mortalidad y mejorar las condiciones de vida de la población materno infantil (...) El Programa no sólo pretende evitar la enfermedad y la muerte, sino primordialmente satisfacer las necesidades integrales de hombres y mujeres en el proceso de crecimiento, desarrollo y reproducción humana, a partir de la articulación en red de los servicios de salud orientados a la atención integral de la mujer, el niño y el adolescente en todas las etapas de su ciclo vital, con la activa participación de la familia y la comunidad".	La Dirección Nacional de Maternidad e Infancia se enmarca en la Secretaría de Promoción y Programas Sanitarios, Subsecretaría de Salud Comunitaria, del Ministerio de Salud, a través del cual, se desarrolla el Programa Materno Infantil, cuya financiación se realiza con fondos estatales y aportes de la cooperación internacional.	Programa Materno Infantil, disponible en: http://www.fmed.uba.ar/mspb/a/linespmi.htm . Dirección Nacional de Maternidad e Infancia, disponible en: http://www.msal.gov.ar/promi/n/ .

²⁷ El Ministerio de Educación aplica la Ley de Educación Nacional N° 26.206, que establece la promoción del aprendizaje de niños/as de 45 días a 6 años de edad, así como la universalización de los servicios educativos dirigidos a niños/as de 4 años de edad, la obligatoriedad para el nivel de 5 años de edad y la extensión a doble escolaridad en nivel primario. Ver: Ley N° 26.206 en: http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf

Organismo		Objetivo	Descripción	Fuente
	Plan Nacer.	Entre sus objetivos el Plan se propone: “Mejorar la cobertura de salud y la calidad de la atención de la población sin obra social, contribuyendo así en la reducción de la mortalidad materna e infantil; Crear y desarrollar Seguros Públicos de Salud Provinciales para la población materno-infantil sin obra social; Aumentar la inversión en salud bajo un modelo de asignación de recursos basada en los resultados alcanzados. (Financiamiento basado en resultados.); Promover un cambio cultural en la visión y gestión de la salud que priorice la estrategia de la Atención Primaria de la Salud (APS), un desempeño eficaz del sistema y la utilización efectiva de los servicios de salud por parte de la población; Generar un nuevo esquema de relación entre la Nación, las Provincias, los Municipios y los Establecimientos de Salud”.	El Plan es un programa federal que se inició en 2005 en algunas provincias para extenderse en 2007 al resto del país. Su inversión en recursos en salud se enfoca en la mejora de la cobertura y calidad de la atención de las mujeres embarazadas, puérperas y niños/as menores de 6 años que no cuentan con obra social.	Plan Nacer: http://www.plannacer.msal.gov.ar/index.php/contents/detail/institucional .
Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación (CNCPS).	Programa Nacional Primeros Años.	El Programa se propone “...instalar como política pública el abordaje integral del desarrollo de niñas y niños de 0 a 4 años en su contexto familiar y comunitario con un enfoque de integración y complementariedad social, institucional y territorial de las acciones de gobierno”(CNCPS, 2012; 15 en CIPPEC 2012:38)	El Programa Nacional Primeros Años surge en 2005 en el marco del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación (CNCPS), asimismo, “la Mesa de Planificación Estratégica y Coordinación Programática que lleva adelante la implementación del Programa está integrada por los tres Ministerios desde las áreas específicas intervinientes: la Dirección Nacional de Salud Materno Infantil del Ministerio de Salud, la Subsecretaría de Políticas Alimentarias del Ministerio de Desarrollo Social, y el Programa Nacional de Desarrollo Infantil (Res. MECyT N° 653/04, su modificatoria 957/07) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. A partir de 2009 se integraron los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Justicia,	CIPPEC, 2012:38. Primeros Años, disponible en: http://portales.educacion.gov.ar/dnps/desarrollo-infantil/primeros-anos/ .

Organismo		Objetivo	Descripción	Fuente
			Seguridad y Derechos Humanos de la Nación” (Fuente: Primeros Años, disponible en: http://portales.educacion.gov.ar/dnps/de-sarrollo-infantil/primeros-anos/).	

Anexo II

Servicios educativos y socioeducativos: datos y referencias

Chile

Si bien la situación de pobreza afecta desproporcionadamente a los niños, se aprecia en Chile una mejora en los niveles de cobertura de los sistemas de cuidado a la primera infancia en la última década.

Según datos de la encuestas CASEN 2006-2009, en Chile, “el 60% de los hogares de menores ingresos concentra al 74% de la población menor de 4 años, equivalente a 658.060”. Las cifras (2006-2009), referentes a la asistencia a sala cuna según quintil de ingreso, evidencian un aumento importante en los tres primeros quintiles, con una variación de 120 puntos porcentuales en el primer quintil, 41,4 en el segundo y 49,6 en el tercer quintil. En cuanto a la asistencia a jardín infantil, para el mismo periodo se aprecia un incremento para el primer, segundo y quinto quintil, de aproximadamente 13 puntos porcentuales en el primer quintil, 30,2 puntos porcentuales en el segundo quintil y 33,4 puntos porcentuales para el quinto quintil.

Al analizar la evolución de la matrícula, se observa que entre 1960 al 2007, la educación parvularia creció más de un 100%. Los datos según dependencia administrativa, sugieren que desde 1990, ha habido un leve aumento entre los matriculados en dependencias municipales (18%), con una participación de aproximadamente un 42% en 2007. Los particulares subvencionados, por su parte, registran un fuerte crecimiento desde 1900 (93%) representando el 47% del total de la matrícula.²⁸

Uruguay

La cobertura del Plan CAIF estaba, de acuerdo a informes del año 2008, en el entorno de los 35.000 niños (15.000 de 0 a 1 años y unos 20.000 de 2 a 3 años).

De acuerdo a la Encuesta Continua de Hogares (INE, 2009), en Uruguay la población infantil menor de 3 años alcanzaba aproximadamente los 160.000 niños/as, distribuidos de la siguiente manera:

- Casi cuatro de cada diez niños/as pertenecen a las familias de más bajos ingresos.
- Menos de uno/a de cada diez pertenece al 20% más rico de la población.
- Si se toman los dos quintiles de ingresos más pobres, el 62% de los niños/as de este tramo de edad pertenece al 40% de las familias más pobres.

El nivel socioeconómico es determinante del tipo de centro al que asisten los niños/as de 0 a 3 años. Del total de niños que asisten a centros socioeducativos, los centros gratuitos captan casi el 90% de los niños/as del quintil de ingresos más bajo y, a la inversa,

²⁸Ver: http://www.libertadydesarrollo.cl/lyd/controls/neochannels/neo_ch3777/deploy/matricula.pdf

los centros privados reúnen casi el 90% de los niños de ingresos más altos que registran concurrencia.

Ciertamente, como hay una mayor cantidad absoluta de niños/as de ingresos bajos, en el total de concurrentes a instituciones socioeducativas, la mayoría lo hace a centros gratuitos (56% vs 44%, respectivamente).

En síntesis, el nivel de cobertura no es homogéneo ni entre edades ni entre grupos de ingresos. Es claro además que en donde la oferta gratuita (pública por Plan CAIF) no cubre la demanda por accesibilidad territorial o por cupo, los padres deben hacerse cargo de la misma mediante gastos de bolsillo. Ello implica que la oferta de servicios para los sectores de bajos ingresos puede llegar a tener problemas de calidad.

Costa Rica

La matrícula en nivel inicial al 2012 es de 114.131 niños y niñas, de los cuales el 43% corresponde al Ciclo Materno Infantil, habiendo una mayor concentración en el nivel Interactivo II, y casi el 57% a Transición.

Cuadro 2. Matrícula de inicial en educación preescolar por nivel y dependencia (en porcentajes totales), 2012

Dependencia	Maternal II	Interactivo I	Interactivo II	Transición	Total
Pública	0,0%	0,0%	32,9%	50,5%	83,4%
Privada	1,7%	3,2%	4,7%	5,7%	15,3%
Privada-Subvencionada	0,0%	0,1%	0,5%	0,8%	1,3%
Total	1,7%	3,3%	38,0%	56,9%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Análisis Estadístico, MEP²⁹

Al ver la matrícula de inicial según dependencia (público, privada y privada subvencionada), puede observarse una concentración en el sector privado para los dos primeros niveles del Ciclo Materno Infantil, y en el caso del nivel interactivo II, un mayor porcentaje en la dependencia pública, al igual que en el nivel correspondiente a Transición.

Cuadro 3. Matrícula de inicial en educación preescolar por nivel de cada dependencia (en porcentajes), 2012

Dependencia	Maternal II	Interactivo I	Interactivo II	Transición	Total
-------------	-------------	---------------	----------------	------------	-------

²⁹ Ver: Ministerio de Educación Pública (MEP), Dirección de Planificación Institucional. Departamento de Análisis Estadístico 2013, disponible en: http://www.mep.go.cr/Indicadores_Educativos/ZONA-DEPENDENCIA-2.html

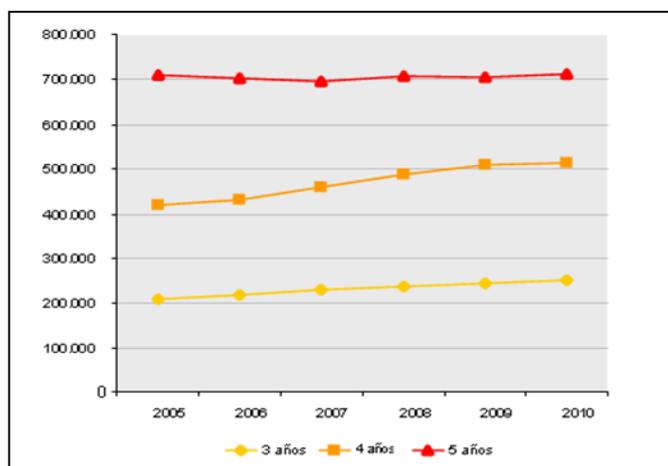
Pública	0,0%	0,0%	86,4%	88,7%	83,4%
Privada	98,3%	97,6%	12,4%	10,0%	15,3%
Privada-Subvencionada	1,7%	2,4%	1,2%	1,4%	1,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Análisis Estadístico, MEP.

La Argentina

El **gráfico 5** muestra cómo ha ido evolucionando la matrícula de nivel inicial entre el 2005 y 2010, pudiendo observarse que, si bien se registra una mayor matrícula en la sala de 5 años, hay un importante aumento en la cantidad de niños y niñas de que asisten a las salas de 3 y, fundamentalmente, 4 años.

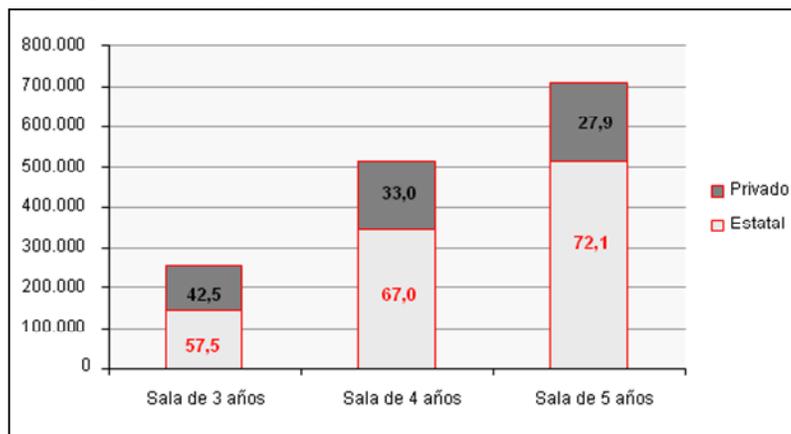
Gráfico 5. Evolución de la matrícula de nivel inicial. Educación común (por ciclo, total país), entre 2005 y 2010



Fuente: Relevamientos anuales 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010, Di NIECE - REDFIE

El análisis de los datos por ciclo según sector de gestión indica que hay una fuerte presencia del sector público, fundamentalmente en la sala de 5 años que es la obligatoria. No es así en los grupos menores de edad. Sin embargo, la tendencia indica que, en forma más o menos coincidente con la aprobación de la nueva legislación, hay una tendencia al aumento de la matrícula de los más pequeños mientras que los de 5 años permanece constante. Esto podría estar indicando (al menos en forma de conjetura) que la nueva legislación está teniendo un impacto positivo sobre la cobertura educativa preescolar.

Gráfico 6. Alumnos matriculados de nivel inicial. Educación común (por ciclo según sectores de gestión, total país), 2010

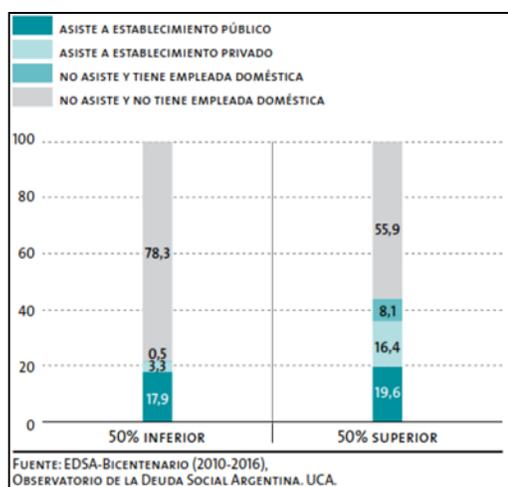


Fuente: relevamiento anual 2010. DiNIECE - REDFIE

El **gráfico 6** permite hacer dos lecturas complementarias sobre la cobertura. La primera es que, si bien la provisión de servicios por parte del sector público es predominante, la provisión privada aumenta a medida que baja la edad de la población que atiende servicios socioeducativos. La obligatoriedad de las salas de 5 años hace que la asistencia a centros privados esté condicionada tanto por las preferencias de los padres como por la accesibilidad, sea por razones económicas o de distancia. Mientras tanto, la no obligatoriedad en las salas de los más pequeños hace al sector público más prescindente en la oferta y promueve una mayor instalación de servicios privados en el vacío dejado por el Estado.

Finalmente, el **gráfico 7** ilustra como son cuidados los niños de 0 a 4 años de acuerdo a dos grandes tramos de ingreso: el 50% más pobre y el 50% más rico. Si bien el corte por ingresos es muy grueso, de todos modos se aprecia una clara tendencia en la cual del 50% más rico, un 45% de los niños de 0 a 4 años recibe algún tipo de cuidado, ya sea por trabajo doméstico o por centro público o privado. En cambio, entre el 50% más pobre, solo el 22% recibe cuidados bajo alguna de las modalidades señaladas.

Gráfico 7. Cobertura de Servicios de Cuidado Infantil de 0 a 4 años (según nivel socioeconómico)



Fuente: Observatorio de la Deuda Social La Argentina (UCA)

Bibliografía

Ahnert, L. y Lamb, M. E. (2004). *Child Care and its impact on young children (2-5)*. Montreal, Quebec: Centre of Excellence for Early Childhood.

Anttonen, A. y Sipila, J. (2005). Comparative approaches to social care: diversity in care production models. En Birgit PfauEffinger y Birgit Geissler (eds.), *Care and integration in European societies*. Bristol: The Policy Press

Ashford, D.(1986). *The Emergence of the Welfare States*. Oxford: Blackwell Publishers

Bennett, C. J. y Howlett, M. (1992). The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change. *Policy Sciences*(25), pp. 275-294.

Esping- Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

Fernández, J. y Papadópolos, J.(2010). *Insumos para la atención a la infancia en el diseño del Sistema Nacional Integrado de Cuidados de Uruguay*. Montevideo: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay.

Hall, P. (1986). *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.

Hall, P.(1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*(25), pp.275-296.

Heckman, J. J. (2013). *Giving Kids a Fair Chance*. Cambridge: The MIT Press.

Howes, C. (2004). *The impact of child care on young children (0-2)*. Montreal, Quebec: Centre of Excellence for Early Childhood.

Kuhn, T. S. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.

Lindblom, C. (1959). The Science Of 'Muddling Through'. *Public Administration Review*(19), pp. 79-88.

OECD. (2011). *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*. Unión Europea: OECD Publishing.

Papadópulos, J. (2001). *Politics and Ideas in Policy Making. Reforming Pension Systems in Comparative Perspective: The Cases of Uruguay and Chile*. Montevideo: Departamento de Ciencia Política, Universidad ORT, DT/8.

Shonkoff, J. P. (2009). *Investment in early childhood development lays the foundation for a prosperous and sustainable society*. Montreal, Quebec: Centre of Excellence for Early Childhood Development.

Vegas, E. y Santibañez, L. (2010). *La promesa del Desarrollo en la Primera Infancia en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Mayol Ediciones S.A.

Chile

Aguilera, C. (2007). Participación ciudadana en el Gobierno de Bachelet: Consejos Asesores Presidenciales. *América Latina Hoy* (47), pp. 119-143.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (1998). *Historia de la Ley 19.585*. Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Garretón, M., Cruz, M. A. y Aguirre, F. (2012). La experiencia de los consejos asesores presidenciales en Chile y la construcción de los problemas públicos. *Revista Mexicana de Sociología*. (74), pp. 303-340.

JUNJI (s/f.). *Programa Jardín Infantil*. Consultado en enero de 2013, disponible en: http://www.junji.gob.cl/portal/index.php?option=com_k2&view=item&id=1464&Itemid=160.

JUNJI (s/f.). *Programas educativos para la familia*. Consultado en enero de 2013, disponible en: http://www.junji.gob.cl/portal/index.php?option=com_k2&view=item&id=1466&Itemid=160.

JUNJI (s/f.). *Programas alternativos de atención*. Consultado en enero de 2013, disponible en: http://www.junji.gob.cl/portal/index.php?option=com_k2&view=item&id=1465&Itemid=160.

JUNJI (s/f.). *Tipo de Programas*. Consultado en enero de 2013, disponible en: http://www.junji.gob.cl/portal/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=1441&Itemid=160.

JUNJI (s/f.). *Misión*. Consultado en marzo de 2013, disponible en: http://www.junji.gob.cl/portal/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=1438&Itemid=155.

Mistral, G. (2006). *El futuro de los niños es siempre hoy*. Santiago de Chile: Consejo Asesor Presidencial Políticas de Infancia.

Montecinos, V. (1988). *Economics and Power: Chilean Economists in Government 1958-1985*. Pittsburgh: University of Pittsburgh.

Moreno, M.. (2010). Think tanks en Chile: Estilos y prácticas tecnocráticas en la formación de políticas. *Revista Enfoques: Ciencia Política y administración pública* (VIII), pp. 103-125.

Organización e información estadística del nivel inicial, Chile, en: <http://www.oei.es/observatorio2/pdf/chile.PDF> (Enero, 2013)

Rojas Flores, J. *Historia de la infancia en el Chile republicano, 1810-2010*. Santiago de Chile: JUNJI.

Ruiz Tagle, V. (2011). La Superación de la Pobreza en Chile durante el primer año del gobierno de Sebastián Piñera. *Política / Revista de Ciencia Política* (49), pp. 97-111.

Sernam, <http://portal.sernam.cl/?m=institucion> (Enero, 2013)

Sernam, <http://portal.sernam.cl/?m=programa> (Enero, 2013)

Silva, P.(1991). Technocrats and Politics in Chile: From the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks. *Journal of Latin American Studies* (23), pp. 385-410.

Sistema de Protección Integral a la Infancia: Avances y Desafíos, Encuentro Primera Infancia: Primera Prioridad, 2011, disponible en: [http://www.arauco.cl/file/file_5329_chile_crece_contigo_\(mideplan\).pdf](http://www.arauco.cl/file/file_5329_chile_crece_contigo_(mideplan).pdf) (Marzo, 2013)

Sobre Chile Crece contigo ¿Qué es?, en: <http://www.crececontigo.gob.cl/sobre-chile-crece-contigo/que-es/> (Enero, 2013)

Normativa Chilena:

Decreto de Modificación del Sistema Educacional, 27.952.

Decreto Ley de Introducción de modificaciones a las estructuras de las cajas de compensación de asignación familiar obrera, 1596.

Decreto Ley de Establecimiento y modificación de diversas disposiciones previsionales, 2062.

DFL, de Establecimiento de la asignación familiar para los obreros, 245.

DFL Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de las normas sobre sistema unico de prestaciones familiares y sistema de subsidios de cesantía para los trabajadores de los sectores privado y público, contenidas en los decretos leyes 307 y 603, 150.

Ficha de identificación, 2011. Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/574/articles-74462_doc_pdf.pdf.

Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, 18.962.

Ley de establecimiento de un nuevo estatuto general para las cajas de compensación de asignación familiar (c.c.a.f.), sustitutivo del actual contenido en el decreto con fuerza de ley 42, 18.833.

Ley de Modificación del código civil y otros cuerpos legales en materia de filiación, 19.585.

Ley de Creación de los tribunales de familia, 19.968.

Ley de Modificación del código del trabajo en materia de protección a la maternidad, 19.591.

Ley de Establecimiento del sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del SENAME y su régimen de subvención, 20.032

Ley de Creación del servicio nacional de la mujer, 19.023.

Ley de Reforma constitucional que estable la obligatoriedad de la Educación Parvularia en su segundo nivel de transición, 20.162.

Ley de Establecimiento General de la ley de Educación, 20.370.

Ley de Creación del Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionalización del subsistema de protección integral a la infancia "Chile Crece Contigo", 20.379.

Ley de Modificación del Código del trabajo para abolir el trabajo de los menores de quince años, 19.684.

Ley de Extensión del derecho de las madres trabajadoras a amamantar a sus hijos aún cuando no exista sala cuna, 20.166.

Ley de Otorgamiento de la sala cuna al trabajador, 20.399.

Ley de Modificación de las normas sobre protección de maternidad e incorporación el permiso posnatal parental, 20.545.

Ley de Creación de corporación denominada junta nacional de jardines infantiles, 17.301.

Uruguay

ALAPE (noviembre de 2012). *Programa Nacional de Seguimiento del Recién Nacido de Riesgo psico-neuro-sensorial*. Consultado en marzo de 2013, disponible en: http://www.alape.org/docs/Present_Cart/28.Sandra%20BertaSERENAR%20final-.pdf.

Gabinete Social. (2012). *Hacia un modelo solidario de cuidados. Propuesta para la Construcción del Sistema Nacional de Cuidados*. Montevideo: Gabinete social, mimeo.

Ministerio de Desarrollo Social (s/f.). *Centros de Primera Infancia- INAU*. Consultado en marzo de 2013, disponible en: <http://guiaderecursos.mides.gub.uy/mides/text.jsp?contentid=6237&site=1&channel=mides>.

Ministerio de Desarrollo Social (s/f.). *Asignación Familiar Doble*. Consultado en marzo de 2013, disponible en: <http://guiaderecursos.mides.gub.uy/mides/text.jsp?contentid=5218&site=1&channel=mides>.

Ministerio de Desarrollo Social. (Marzo de 2013). *Guía de Recursos, Programa Alimentario Nacional (PAN)*. Consultado en marzo de 2013, disponible en Web del MIDES:

<http://guiaderecursos.mides.gub.uy/mides/text.jsp?contentid=4019&site=1&channel=mides>.

Ministerio de Desarrollo Social. (Marzo de 2013). *Guía de Recursos, Programa de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Calle*. Consultado en marzo de 2013, disponible en: <http://guiaderecursos.mides.gub.uy/mides/text.jsp?contentid=6231&site=1&channel=mides>.

Ministerio de Desarrollo Social. (2011). *Documento de trabajo para el debate - Sistema de Cuidados 2011*. Consultado en mayo de 2013, disponible en: http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/13381/1/documento_de_infancia_-_sistema_de_cuidados.pdf.

Ministerio de Desarrollo Social. (Agosto de 2009). *Programa Unidad Materno Infantil – INAU*. Consultado en marzo de 2013, (, disponible en: <http://guiaderecursos.mides.gub.uy/mides/text.jsp?contentid=6222&site=1&channel=mides>.

Ministerio de Desarrollo Social. (Agosto de 2009). *Programa Nuestros niños*. Consultado en marzo de 2013, disponible en: <http://guiaderecursos.mides.gub.uy/mides/text.jsp?contentid=5269&site=1&channel=mides>.

Ministerio de Desarrollo Social (Agosto de 2009). *Programa de Hogares de Convivencia – INAU*. Consultado en marzo de 2013, disponible en: <http://guiaderecursos.mides.gub.uy/mides/text.jsp?contentid=6229&site=1&channel=mides>.

Ministerio de Salud Pública. (s/f.). *Control periódico del niño y niña hasta los 14 años. Guía de Intervenciones en el Primer Nivel de Atención*. Consultado en marzo de 2013, Disponible en: <http://www.pereirarossell.gub.uy/images/pdf/1-Programa.pdf>.

Parlamento, (2005); Ley N° 17.869; “Plan de Atención de la Emergencia Social y Programa de Ingreso Ciudadano”, Montevideo; Uruguay, disponible en: [Http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=17869&Anchor](http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=17869&Anchor) (Marzo, 2013)

Plan CAIF (s/f.). Consultado en marzo de 2013, disponible en: <http://www.plancaif.org.uy/acerca-de-la-institucion/>.

Presidencia de la República. (2005) *Ministerio de Desarrollo Social inicio inscripciones al Plan Nacional de Emergencia Social*. Consultado en marzo de 2013, disponible en: http://archivo.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2005/04/2005040101.htm.

Presidencia de la República-OPP. (2012). *Uruguay Crece Contigo. La infancia Primero*. Consultado en abril de 2013, disponible en: http://www.crececontigo.opp.gub.uy/wps/wcm/connect/87bc11004c4372f28d3f8f3fd1277cd0/Uruguay+Crece+Contigo+-+Sintesis.pdf?MOD=AJPERES& CONVERT_TO=url&CACHEID=87bc11004c4372f28d3f8f3fd1277cd0.

Uruguay Integra. (2013). *Uruguay Crece Contigo*. Consultado en marzo de 2013, disponible en: <http://www.uruguayintegra.gub.uy/proyectos/Canelones/>.

Normativa Uruguay:

Decreto de Lactancia, 1.VI.1954.

Ley de Creación del Ministerio de Desarrollo Social, 17.866.

Ley del Instituto Nacional del Menor, 15.977.

Ley de Guarderías, 16.802.

Ley de Educación Inicial, 17.015.

Ley de Convención sobre los derechos del niño, 16.137.

Ley de Acompañamiento del parto, 17.386.

Ley de Código de la Niñez y la Adolescencia, 17.823.

Ley de Código de la Niñez y la Adolescencia, 18.590.

Ley General de Educación, 18.437.

Ley de Funcionarios públicos modifican normas reglamentarias que regulan las licencias, 16.104.

Ley de Trabajadores de la actividad privada otorgamiento de licencias especiales para determinados casos, 18.345.

Ley de Consejo de salarios. Se instituye el régimen, con existencia de cajas de compensación y se articulan normas conexas, 10.449.

Ley de Dirección de las Asignaciones Familiares, 15.084.

Ley de Asignación Familiar, 17.758.

Ley de Asignaciones Familiares, 18.227.

Costa Rica

CEN-CINAI (s/f). Consultado en febrero de 2013 disponible en: <http://cencinai.org/>.

Grillo, M., León, A. T., Mora, A. e Rodríguez, I. (2010). *Perspectivas estratégicas y técnicas sobre la red nacional de cuidado y desarrollo infantil propuesta de las organizaciones sociales que trabajan en el sector de niñez*. San José de Costa Rica: UNICEF, COSECODENI, PANIAMOR, UNIPRIN, INEINA/UNA, VIVA.

Ley de Fundamental de Educación, 2.160. Presidencia República de Costa Rica (s/f). *Consejos Presidenciales*. Consultado en febrero de 2013, disponible en: <http://www.presidencia.go.cr/index.php/99-casa/1436-consejo-de-bienestar-social-y-familia>.

ODSA. (2011). *Cuidado en La Infancia. Oportunidades de Estimulación y Socialización. Niñez y Adolescencia em La La Argentina Urbana 2010*. Buenos Aires: UCA, Serie del Bicentenario 2010-2016, Boletín No 3.

Presidencia República de Costa Rica (s/f.). *Red Nacional de Cuido*. Consultado en febrero de 2013, disponible en: <http://www.presidencia.go.cr/index.php/99-casa/591-red-nacional-de-cuido>.

Patronato Nacional de la Infancia (noviembre de 2010). Programas del PANI. Consultado en febrero de 2013, disponible en: http://www.pani.go.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=186&Itemid=65.

Patronato Nacional de la Infancia (noviembre de 2010). *Sobre el PANI*. Consultado en febrero 2013, disponible en: http://www.pani.go.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=60.

Sauma, P. (s/f.). *El cuidado de niños y niñas en Costa Rica: Análisis del contexto actual y lineamientos para la acción de Unicef en el corto Plazo*. Consultado en febrero de 2013, disponible en: http://www.pnud.or.cr/sicon/sites/default/files/adjuntos_tareas/InformeCuidadoNN.pdf.

Normativa Costarricense:

Decreto Ejecutivo de Reglamento sobre Centros Docentes Privados, 24.017-MEP.

Decreto Ejecutivo de los Ministros de la presidencia y de planificación nacional y política económica, 36.024.

Decreto Ejecutivo de Declaratoria de Interés Público la conformación y desarrollo de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, 36.020-MP.

Ley de Promoción de la igualdad social de la mujer, 7.142.

Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), 4.760.

Ley orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, 7.648.

Ley de Creación de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral, 8.809.

Ley de Reforma Constitucional, 7.676.

Ley General de Centros de Atención Integral, 8.017.

Ley General para las Guarderías Infantiles y Hogares Escuela, 7.380.

Ley de Código de Trabajo, 2.

Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS, 17.

Ley de Régimen de Zonas Francas, 7.210.

Argentina

Ministerio de Desarrollo Social (s/f.). *Familia La Argentina*. Consultado en enero de 2013, disponible en: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/ninez/139>.

Ministerio de Desarrollo Social (s/f.). Marco Institucional de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios *Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Comisión de Promoción y Asistencia de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios (CoCeDIC)*. Buenos Aires: Mimeo

Ministerio de Desarrollo Social (s/f.). *Plan Más Vida*. Consultado en enero de 2013, disponible en: http://www.desarrollosocial.gba.gov.ar/subsec/politicas_sociales/programas/masvida.php

Ministerio de Educación (s/f.). *Primeros Años*. Consultado en enero de 2013, disponible en: <http://portales.educacion.gov.ar/dnps/desarrollo-infantil/primeros-anos/>.

Ministerio de Educación (s/f.). *Programa Nacional de Desarrollo Infantil*. Consultado en enero de 2013, disponible en: <http://portales.educacion.gov.ar/dnps/programa-nacional-de-desarrollo-infantil/>.

Ministerio de Salud (s/f.). *Dirección Nacional de Maternidad e Infancia*. Consultado en enero de 2013, disponible en: <http://www.msal.gov.ar/promin/> (Enero, 2013).

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (s/f.). *Género y mercado de trabajo*. Consultado en enero de 2013, disponible en: <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/genero/>.

Plan Nacer. Consultado en enero de 2013, disponible en: <http://www.plannacer.msal.gov.ar/index.php/contents/detail/objetivos>.

REDETIS (s/f.). *La Argentina, Plan Nacional Familias*. Consultado en enero de 2013, disponible en: <http://www.redetis.org.ar/node.php?id=139&elementid=6232>.

Repetto, F., Díaz Langou, G., Aulicino, C., (2012). Cuidado infantil en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ¿la disyuntiva entre pañales y pedagogía?. *Documento de Trabajo N°93*. Buenos Aires: CIPPEC.

Rozengardt, A. (s/f.). *Políticas de cuidado y educación de la primera infancia en La Argentina*. Buenos Aires: Buenos Aires: Escuela MOST-UNESCO y II Escuela Internacional de la Red de Posgrado en Infancia y Juventud .

Seguridad Alimentaria. Consultado en enero de 2013, disponible en: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/pnsa/141>.

Servicio de Información Ciudadana en Bibliotecas Populares (s/f.). *Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia*. Consultado en enero de 2013, disponible en: [http://sic.bepe.ar/sitio/Ninez Adolescencia Familia Consejo Federal.htm#Ley26061](http://sic.bepe.ar/sitio/Ninez%20Adolescencia%20Familia%20Consejo%20Federal.htm#Ley26061).

UBA (s/f.). *Programa Materno Infantil*. Consultado en enero de 2013, disponible en: <http://www.fmed.uba.ar/mspba/linespmi.htm>.

Normativa Argentina:

Decreto de Ley de Ministerios, 255/02.

Acerca del autor

Jorge Papadópulos es investigador del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU) y de FLACSO Uruguay. Magíster en Sociología (Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro -IUPERJ-). Doctor en Ciencia Política (University of Pittsburgh), diplomado en Estudios Latinoamericanos (University of Pittsburgh). Fue Tinker Visiting Professor de LaFollette School of Public Affairs (Latin America Welfare Reforms), University of Wisconsin - Madison. En la gestión pública, se desempeñó como director del Banco de Previsión Social del Uruguay, integrante del directorio de la Junta Nacional de Salud de Uruguay -JUNASA- y miembro de la Comisión Honoraria Administradora del Fondo Nacional de Recursos. Fue coordinador académico de Ciencias Políticas de la Universidad ORT Uruguay y director de su Maestría en Políticas Públicas y de su Diploma en Investigación Social. También fue docente de la Universidad de la República (Uruguay) y de la Universidad Católica del Uruguay. Se desempeñó como consultor del BID, BM, PNUD, IDRC, UNESCO, OIT y fue docente-consultor/residente del INDES Sao Paulo.

Este documento se realizó en el marco del proyecto **“Espacios por el compromiso: usando el conocimiento para mejorar las decisiones públicas”**, una iniciativa conjunta entre CIPPEC y Global Development Network (GDN).

El **Programa de Incidencia, Monitoreo y Evaluación** promueve la integración del conocimiento en el proceso político para generar políticas más democráticas, inclusivas, efectivas y transparentes.

El **Programa de Protección Social** trabaja para consolidar, desde un enfoque de derechos, un sistema de protección integral y federal que promueva una Argentina con mayor bienestar y desarrollo social.

Para citar este documento: Papadópulos, J. (septiembre de 2013). Paradigmas, producción, demanda y uso de la evidencia en políticas de cuidado infantil en América Latina. *Documento de Trabajo N°112*. Buenos Aires: CIPPEC.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

La opinión del autor no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico e Instituciones y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Política y Gestión de Gobierno, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Desarrollo Local.

Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina