

POLÍTICAS PARA LA NIÑEZ



#META
Metas Estratégicas
para Transformar
Argentina



ESTE DOCUMENTO FUE ELABORADO POR:

Gala Díaz Langou

Directora del programa de Protección Social de CIPPEC

Alejandra Cardini

Directora del programa de Educación de CIPPEC

José Florito

Coordinador del programa de Protección Social de CIPPEC

Jennifer Guevara

Investigadora asociada del programa de Educación de CIPPEC

Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de todas las organizaciones o individuos participantes.

El uso de un lenguaje que no discrimine por género es una de las preocupaciones de los autores. Sin embargo, dado que aún no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en español, se optó por emplear el genérico tradicional masculino. Se entiende que todas las menciones en genérico representan siempre todos los géneros, salvo cuando se especifique lo contrario.

¿QUÉ ES #META?

#META es una plataforma que promueve una discusión plural y colectiva basada en evidencia sobre los problemas estructurales que la Argentina debe superar para desarrollarse con inclusión y garantizar los derechos de toda su ciudadanía. A su vez, es una metodología de trabajo que busca construir compromisos sobre una agenda estratégica que guíe la política pública durante el próximo período de gobierno, y monitorear los avances y el cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

Estamos convencidos que Argentina necesita enfrentar sus problemas crónicos con una mirada de largo plazo que resista las volatilidades de los tiempos políticos. El 2019 es una nueva oportunidad para poner estos temas en agenda.

¿CUÁLES SON LOS TEMAS ESTRATÉGICOS?

Argentina ha tenido, en los últimos 70 años, 1 año de recesión cada 3 años y solo dos periodos breves de crecimiento sostenido. Salir de esta trampa de crecimiento interrumpido requiere identificar sectores con capacidad innovadora que ofrezcan empleos de calidad a futuro, un contexto macroeconómico estable, una estrategia de exportación diversificada (#META Exportar para crecer), y una matriz energética sostenible (#META Energía sostenible).

Pero el crecimiento económico no garantiza la inclusión social: la desigualdad se ha sostenido incluso en los escasos periodos de crecimiento. En 2019, casi 3 de cada 10 argentinos viven en situación de pobreza (#META Pobreza crónica). Además, alrededor de un tercio de la población del país no tiene una vivienda adecuada, el 15% de la población no tiene acceso a agua potable y más del 40% no cuenta con redes de cloaca (#META Volver a hacer ciudad). Favorecer la equidad en Argentina implica concentrar los esfuerzos en las familias con mayor proporción de niños y mujeres (#META Equidad económica de género), en las poblaciones que componen el núcleo duro de la pobreza, e invertir en la educación a nivel inicial (#META Primera infancia impostergable) y en la secundaria (#META Transformar la educación secundaria).

Las instituciones sólidas y eficaces son el marco de posibilidad necesario para avanzar en esta dirección: responder a los problemas estructurales de Argentina requiere de una administración pública profesional (#META Alta Dirección Pública profesional) y de un sistema político amplio y robusto que favorezca la construcción de consensos participativos (#META Partidos fuertes y política estables). La mirada de largo plazo solo es posible con metas claras y medibles que articulen las prioridades políticas con el presupuesto, favorezcan la transparencia de las acciones de gobierno y la rendición de cuentas (#META Medir el Gobierno).

RESUMEN EJECUTIVO

La primera infancia es un período crítico en la vida de las personas durante el cual se desarrollan habilidades cognitivas, socioemocionales y motoras fundamentales para el resto de la vida (Repetto *et al.*, 2016; UNICEF Argentina, 2016; CAF, 2016). Los derechos de los niños y las niñas están garantizados en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, la cual goza de jerarquía constitucional en Argentina y está operativizada a través de numerosos instrumentos legales.

A pesar de esta responsabilidad ineludible, los derechos de los niños y niñas están vulnerados. La cara más visible de esta vulneración es la cantidad de niños en situación de pobreza: casi la mitad (45,5%) de las niñas y niños entre 0 y 5 años viven en la pobreza, frente 26% de los adultos (EPH, II-2018). La vulneración de los derechos de los niños más pequeños también se verifica en otras dimensiones, como la crianza, la enseñanza, el cuidado y la salud de los más pequeños. Esta situación demanda una respuesta integral del Estado a través de la implementación de políticas públicas distributivas que garanticen a millones de niños el pleno ejercicio de sus derechos. La gestión de gobierno 2019–2023 será crítica para sentar las bases de esta política integral para la primera infancia.

Actualmente, en Argentina existe una oferta limitada, fragmentada e inequitativa en diversos frentes: en los espacios de crianza, enseñanza y cuidado (CEC); en las transferencias de ingreso a las familias con niños; en los regímenes de licencias; y en las políticas de salud. A pesar de contar con un marco normativo propicio para el diseño e implementación de políticas públicas integrales para la primera infancia desde un enfoque de derechos, no hay una estrategia integral para la primera infancia en marcha, a diferencia de otros países de la región que las desarrollaron en los últimos 15 años.

Para avanzar en esta ruta, sería necesario, en primer lugar, propiciar un proceso participativo que lleve a la sanción de una ley federal de primera infancia. Este debería contemplar instancias de participación ciudadana — en especial de los niños— y de articulación con los niveles provinciales y locales de gobierno. La ley debería blindar la protección y la promoción de los derechos de los niños en su primera infancia a través de un acuerdo legislativo en el Congreso de la Nación. En segundo lugar, sería necesario crear un órgano colegiado que regule la implementación de la ley de primera infancia, integrado por la Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia y representantes de igual jerarquía de Salud y Educación, del Ministerio del Interior y del Ministerio de Hacienda. Por último, sería

necesario garantizar la cobertura y la calidad de los espacios CEC: establecer metas graduales de ampliación de los espacios CEC; utilizar criterios comunes que tiendan a la calidad; potenciar y profundizar la formación permanente y acreditación de los profesionales de la totalidad de espacios CEC; y regularizar la situación de los jardines no oficiales. ■

1. ¿POR QUÉ ES IMPOSTERGABLE PRIORIZAR A LA INFANCIA?

La primera infancia¹ es un período crítico en la vida de las personas durante el cual se desarrollan habilidades cognitivas, socioemocionales y motoras fundamentales para el resto de la vida (Repetto *et al.*, 2016; UNICEF Argentina, 2016; CAF, 2016). La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989) reconoce a los niños como sujetos plenos de derechos y establece la corresponsabilidad de todos los actores sociales para garantizar el bienestar integral de la niñez. A su vez, impone al Estado la responsabilidad última en la promoción y la protección de derechos, como también en la reparación ante las vulneraciones. En 2015, las Metas de Desarrollo Sostenible (2015) volvieron a poner el foco en la primera infancia. La Meta 4.2 plantea que los Estados deben asegurar que, para 2030 “todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad” (UNESCO, 2015).

Argentina tiene la responsabilidad ineludible de garantizar los derechos de la primera infancia. Estos se encuentran contenidos en un marco normativo frondoso y propicio para el diseño y la implementación de políticas públicas: la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño goza de jerarquía constitucional y está operativizada a través de numerosos instrumentos legales.

Sin embargo, en Argentina los derechos de los niños y las niñas están vulnerados. La cara más visible de esta vulneración es la cantidad de niños en situación de pobreza. Casi la mitad (45,5%) de los niños entre 0 y 5 años viven en la pobreza, frente 26% de los adultos (EPH, II-2018). Esta infantilización de la pobreza es un fenómeno estructural que se viene profundizando: la proporción de niños en pobreza por cada adulto creció desde la crisis del 2001. La vulneración de los derechos de los niños más pequeños también se verifica en otras dimensiones, como la crianza, la enseñanza, el cuidado y la salud. Esta situación demanda una respuesta integral del Estado a través de la implementación de políticas públicas distributivas que garanticen a millones de niños el pleno ejercicio de sus derechos.

A estos principios fundamentales se suman otros argumentos que reafirman que la primera infancia es una prioridad impostergable. En primer lugar, el que se deriva de la situación demográfica argentina. Actualmente, el país goza de un bono demográfico: la proporción de población en edad de trabajar

¹ Se considera primera infancia al período que va desde los 0 a los 5 años de vida.

supera a la de la población con dependencia². Esta situación se revertirá a principios de la década de 2040, cuando Argentina empiece a convertirse en una sociedad envejecida (Gragnotati & Rofman, 2015). En segundo lugar, hay un argumento desde la rentabilidad de la inversión en políticas sociales: priorizar la generación de entornos de calidad, estimulantes para la primera infancia tiene una alta tasa de retorno (Lopez Boo, 2016).

La gestión de gobierno 2019–2023 será crítica para sentar las bases de una política integral para la primera infancia. Los desafíos que enfrentará serán importantes: las condiciones macroeconómicas adversas amenazan con profundizar la vulneración de los derechos de los niños (Díaz Langou, Florito y Karczmarczyk, 2018). Sin embargo, aunque las propuestas para lograr una política integral para la primera infancia parezcan costosas fiscal y políticamente, no actuar implica hipotecar el futuro de los niños y de la sociedad en su conjunto.

2. POBREZA Y DESIGUALDAD EN LOS PRIMEROS AÑOS

Hay consenso sobre la relevancia de la primera infancia en la vida y el desarrollo integral de una persona, pero en Argentina los niños de esta edad son quienes están más desprotegidos en relación a su situación de pobreza, del acceso a espacios de crianza, enseñanza y cuidado (CEC), y de salud.

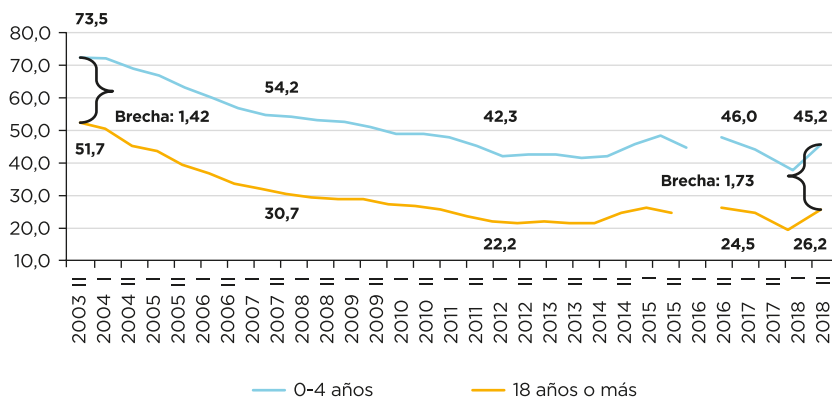
2.1 Pobreza

Pese a los avances en la reducción de la pobreza luego de la crisis del 2001, las familias con niños en la primera infancia se encuentran recurrentemente en hogares en donde la pobreza y la indigencia impactan con mayor intensidad.

Según la medición correspondiente al segundo semestre de 2018, 1.684.563 niños menores de 5 años vivían en situación de pobreza. No se trata de una situación coyuntural: la infantilización de la pobreza se mantuvo en períodos de alto crecimiento, de estancamiento y de recesión, y los niños están sobrerrepresentados entre la población que padece pobreza crónica (Gasparini, Tornarolli, & Gluzmann, 2019).

² Se entiende como población con dependencia a aquella que no está habilitada para generar un ingreso propio a través del mercado de trabajo: niños y adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidades (CEPALSTAT, 2018).

GRÁFICO 1. Evolución de la pobreza por grupo etario. Total aglomerados urbanos (2003–2018)



Fuente: CEDLAS-CIPPEC sobre la base de EPH-INDEC.

2.2 Espacios de crianza, enseñanza y cuidado (CEC)

La acogida de la primera infancia, en todas sus dimensiones, fue históricamente relegada a la esfera doméstica. La crianza, la enseñanza y el cuidado de la población infantil en la etapa previa a su ingreso a la escuela primaria se definieron culturalmente con dos características. En primer lugar, la familiarización: la responsabilidad fundamental de proveer de los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades de consumo de sus hijos a cargo recae sobre las familias. Como consecuencia, el ejercicio de derechos de los niños es condicional a los recursos (no solo económicos) con los que cuente cada hogar, generando una desigualdad de origen difícil de revertir (Cecchini, Filgueira, Martínez, & Rossel, 2015).

La segunda característica es la feminización de las responsabilidades. Las pautas culturales reproducen una división sexual del trabajo en la que los varones son percibidos como los proveedores de recursos económicos a través de su trabajo en el mercado y las mujeres son responsables de las tareas domésticas, incluida la atención a los más pequeños (Rodríguez Enríquez, 2015).

Las características de este modelo generan desigualdades que, por su evolución histórica llevaron a su crisis. En las décadas recientes, Argentina experimentó profundas transformaciones sociodemográficas. En primer lugar, aumentó significativamente la tasa de participación laboral

femenina. En 1970, apenas el 35% de las mujeres trabajaba de forma remunerada, mientras que en 2018 lo hacía el 59%. En segundo lugar, hubo una gran reconfiguración de los tipos de hogares argentinos: en 1986, solo el 29% tenía tanto a jefe como cónyuge activos en el mercado laboral, mientras que el 65% tenía un solo proveedor varón. En 2018, estas proporciones eran del 40% y del 35% respectivamente. Los hogares monoparentales pasaron a ser el 17% a mediados de la década de 1980 a 31% en 2018, con más del 80% liderado por una mujer. Estas familias monoparentales de jefatura femenina son sobre las que más incide la pobreza, que alcanza hasta el 45% de este tipo de hogar. Finalmente, si bien la tasa de fecundidad descendió de 3,15 en 1950 a 2,18 en 2017, no se evidencia una convergencia en términos socioeconómicos: las mujeres de hogares más vulnerables tienden a tener una mayor cantidad de hijos y a una edad más temprana (Sacco & Borges, 2018).

En este contexto, el rol protagónico del Estado se vuelve aún más necesario y urgente. Como resultado histórico de políticas diversas, se han configurado circuitos diferenciados por los que transitan los niños antes de su ingreso a la escuela primaria. Por un lado, existen los jardines dependientes del sector educativo que son concebidos como espacios de enseñanza. Por otro lado, han surgido espacios de cuidado o desarrollo infantil, en general orientados a grupos de población vulnerables y regulados por la cartera de Desarrollo Social. A estos espacios se suma una “zona gris” de jardines no incorporados al sistema educativo oficial y que en general funcionan amparados en la regulación vigente para los establecimientos comerciales. A nivel nacional, se estima que la asistencia a espacios de cuidado y jardines no oficiales explica entre un 10 y un 20% de la asistencia total a espacios CEC para los niños de 0 a 4 años (Steinberg & Scasso, 2019).

El acceso a este conjunto diverso de espacios de crianza, enseñanza y cuidado es limitado y está condicionado por una serie de variables. En primer lugar, depende de la edad: solo el 3% de los niños menores de 1 año asistía a algún tipo de oferta CEC hacia el año 2012, frente al 8% de los niños de 1 año, el 20% de los de 2 años, el 51% de los de 3 y el 77% de los de 4 (UNICEF–MDS, 2013). En segundo lugar, depende del nivel socioeconómico del hogar **[Gráfico 2]**. Si bien el promedio general indica que el 32% de los niños de 0 a 4 años asiste a una institución CEC, existen grandes diferencias entre quintiles de ingreso. La tasa de asistencia del quintil más rico más que duplica la del quintil más pobre (UNICEF–MDS, 2013). En tercer lugar, también existe una gran heterogeneidad interregional **[Gráfico 3]**. La Ciudad de Buenos Aires muestra una tasa de

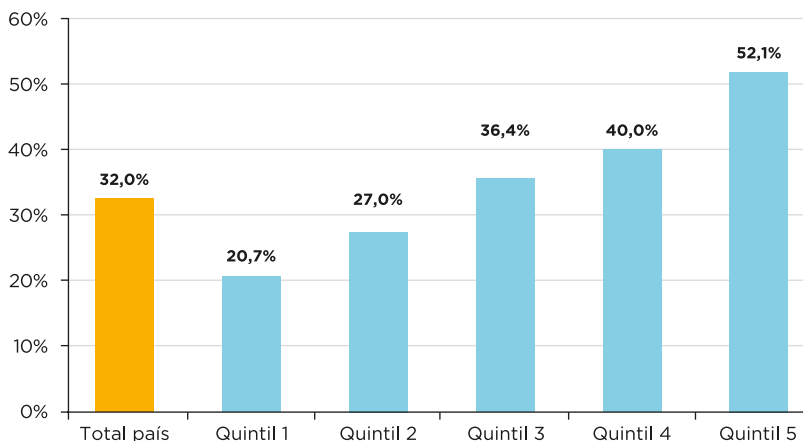
asistencia casi cuatro veces más alta que la del Noroeste y el Nordeste (UNICEF–MDS, 2013). Finalmente, hay diferencias respecto de la asistencia a establecimientos públicos o privados. La mayor parte de los niños de menores ingresos acceden a la oferta estatal, mientras que lo contrario se constata en el quintil de mayores ingresos. La participación de la oferta privada aumenta sistemáticamente en función del nivel de ingreso (UNICEF–MDS, 2013).

La Encuesta de Condiciones de Vida de la Niñez y la Adolescencia (ECOVNA), desarrollada por UNICEF y el Ministerio de Desarrollo Social, de la que emanan estos datos de acceso es de 2012³ y no permite distinguir el tipo de oferta CEC a la que asisten los niños más allá de su naturaleza privada o pública. El universo de espacios CEC es sumamente diverso: incluye espacios dependientes de los tres niveles de gobierno, del sector privado, de la sociedad civil, de las áreas de educación y desarrollo social, y de una estructura institucional ambigua (Cardini, Díaz Langou, Guevara, & De Achával, 2018). Ante la ausencia de datos confiables y públicos que permitan organizar, cuantificar y trazar un mapa de las instituciones a las que asiste la primera infancia, los datos de la ECOVNA siguen teniendo vigencia por su exhaustividad. Otros instrumentos de relevamiento, como la Encuesta Permanente de Hogares y el Censo de Población, solo cubren a la población a partir de los 2 y 3 años respectivamente. Se trata de encuestas que, en su diseño, obviaron tanto las perspectivas de la infancia como la de género y, por ende, tienen ciertas limitaciones para captar la asistencia a toda la oferta de espacios CEC (Steinberg & Scasso, 2019).

La información existente sobre el sector educativo —más actualizada que la de la totalidad del universo de espacios CEC— evidencia que los déficits en el acceso están estrechamente vinculados con la falta de oferta estatal, sobre todo en las regiones más vulnerables del país. Hoy en día, la asistencia a la sala de 5 es prácticamente universal. Sin embargo, el porcentaje de niños que asisten a la sala de 4 —pese a su obligatoriedad— desciende a 85%, mientras que solo 41% de los niños va a la sala de 3 y cerca de 10% asiste a la de 2 (Steinberg, Cardini & Guevara, 2019). La contracara de esta disparidad en el acceso es una oferta educativa muy reducida para los niños más pequeños. Mientras que aproximadamente 92% de los jardines incluye, aunque sea, una sala de 5, solo 15% tiene alguna sala para niños de 2 años o menos (Steinberg & Giacometti, 2019).

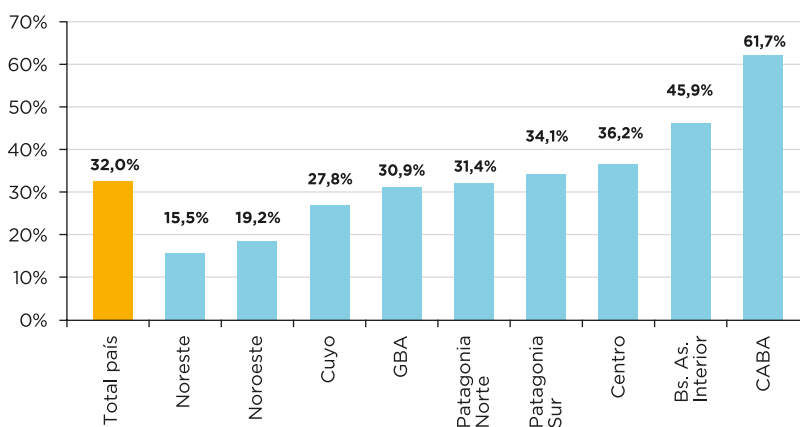
3 Una nueva onda de esta encuesta está programada para 2019. Se espera que los resultados estén en 2020. Esta tarea supondrá una necesaria actualización de los datos de acceso a espacios CEC por parte de los niños en su primera infancia.

GRÁFICO 2. Tasa de asistencia a instituciones de CEC de la población de 0 a 4 años, según quintiles de ingreso per cápita familiar. Principales aglomerados urbanos (2011-2012)



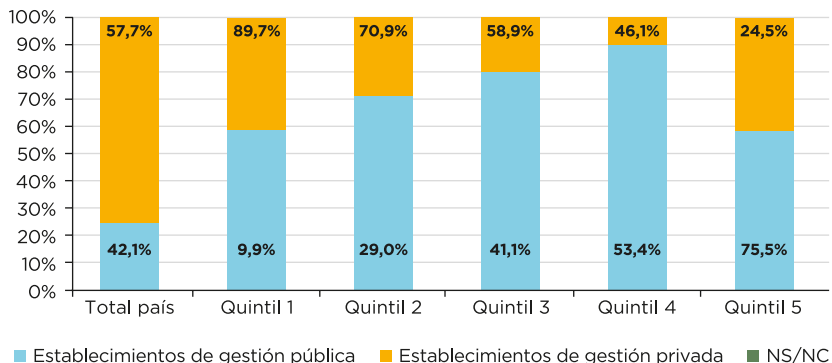
Fuente: elaboración propia sobre la base de ECOVNA 2011-2012 (MDS y UNICEF, 2013).

GRÁFICO 3. Tasa de asistencia a instituciones de CEC de la población de 0 a 4 años, por región. Principales aglomerados urbanos (2011-2012)



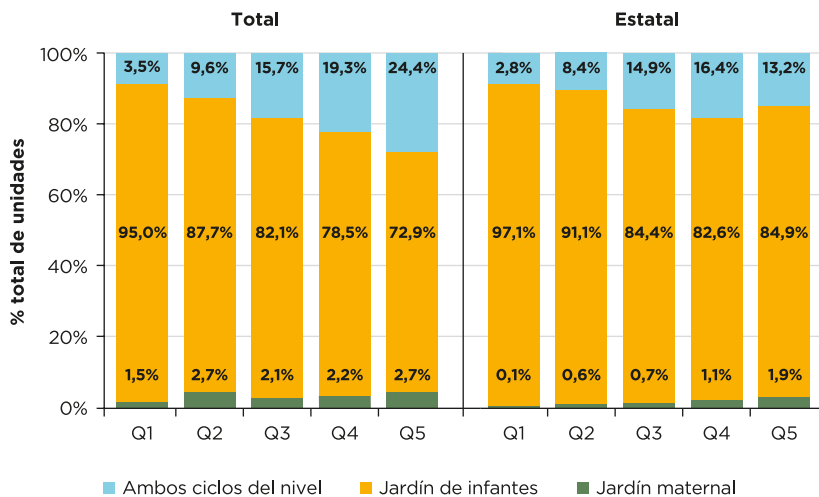
Fuente: elaboración propia sobre la base de ECOVNA 2011-2012 (MDS y UNICEF, 2013).

GRÁFICO 4. Tasa de asistencia a instituciones de CEC de la población de 0 a 4 años, según quintiles de ingreso y tipo de gestión. Principales aglomerados urbanos (2011-2012)



Fuente: elaboración propia sobre la base de ECOVNA 2011-2012 (MDS y UNICEF, 2013).

GRÁFICO 5. Oferta de nivel inicial según quintil del Índice de Contexto Social de la Educación de la escuela (2016)



Fuente: Steinberg & Giacometti (2019) sobre la base de Relevamiento Anual de Matriculas y Cargos 2016. MECyT.

A su vez, esta oferta está muy desigualmente distribuida: los jardines ubicados en contextos sociales más vulnerables⁴ son aquellos que menos incluyen salas de jardín maternal (45 días a 2 años). El porcentaje es todavía menor entre los jardines de gestión estatal (Steinberg & Giacometti, 2019).

2.3 Salud

La tasa de mortalidad infantil se viene reduciendo desde 1990, cuando alcanzó el valor de 25,6 cada 1.000 nacidos vivos. El último dato disponible es de 2017, cuando el promedio nacional fue de 9,3. Sin embargo, existen grandes diferencias entre las jurisdicciones subnacionales: mientras que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) la tasa es de 6,9, en provincias como Corrientes, Salta y Tucumán supera el valor de 11 y en Formosa llega a 16 (DEIS, 2018). La razón de mortalidad materna cada 10.000 nacidos vivos también disminuyó en el mismo período, pero a menor ritmo. Pasó de 5,2 en 1990 a 2,9 en 2017. Nuevamente, hay mucha heterogeneidad entre las provincias: mientras que en CABA es menor a 0,3/10.000, en Formosa supera la razón 10/10.0000 (DEIS, 2018). El grado de institucionalización del parto es de 99,7% (DEIS, 2018).

Respecto de los controles de salud durante el embarazo, en 2012 el 89,8% de las madres residentes en zonas urbanas del país recibió al menos cuatro controles, que es el parámetro que recomienda como mínimo la Organización Mundial de la Salud (UNICEF–MDS, 2012). Existe una clara brecha de ingresos en el alcance de ese umbral mínimo: mientras que 95% de las embarazadas del quintil más rico se hizo esa cantidad de chequeos médicos, la cifra se reduce a 81% en el caso de las del quintil más bajo de ingresos (UNICEF–MDS, 2013). Respecto del control de salud de los niños, el 86,7% de la población entre 0 y 4 años residente en zonas urbanas había recibido al menos un control por parte de un pediatra en los últimos 6 meses. Los controles tienden a espaciarse, sin embargo, a medida que aumenta la edad de los niños (UNICEF–MDS, 2012).

Un elemento adicional a considerar es el de la prevalencia del sobrepeso y la obesidad entre los niños en la primera infancia. La Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, realizada en 2005, con una actualización prevista para 2019, permite dar cuenta de la baja talla y la obesidad como los principales problemas de nutrición de los niños entre 6 meses y 6 años. El 10,4% de los niños en esta edad era obeso, mientras que 8% tenía baja talla o acortamiento según los estándares ideados por la Organización Mundial de la Salud (OMS). A su vez, 2,1% tenía bajo peso y 1,3% emaciación (MSAL, 2005).

⁴ Los contextos territoriales vulnerables son definidos según el Índice de Contexto Social de la Educación elaborado por el MECCyT.

Aunque aún no están disponibles los datos para ver el avance de estos indicadores, la Secretaría de Salud del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, con apoyo de UNICEF Argentina, publicó recientemente un informe que permite complementar este análisis con indicadores nutricionales entre la población que está inscripta en el Plan Sumar, que funciona como un seguro público de salud. Allí se observa que el sobrepeso es el principal problema, en tanto afectaba a 25,2% de los menores de 2 años usuarios del seguro de salud en 2016 y a 29,4% de los niños entre 2 y 5 años (MSyDS, 2018).

En lo que hace a la lactancia materna, en 2017, 68% de los nacidos fue amamantado en la primera hora de vida. Un 24% adicional lo hizo dentro del primer día, mientras que 8% tardó más de 24 horas, lo que resulta desaconsejable (MSAL, 2018). Solo 58% de los niños menores de 6 meses gozaba de lactancia materna exclusiva en 2017. Esto representa una mejora sustancial desde 1998, cuando se lanzó la primera onda de la Encuesta Nacional de Lactancia, pero sigue siendo un desafío. Además, se observa que menores niveles educativos de las madres se correlacionan con menores índices de lactancia materna, lo que señala una brecha socioeconómica (MSAL, 2018).

Finalmente, respecto de las inmunizaciones correspondientes al calendario hasta los 6 años, hay una gran variación respecto al tipo de vacuna y a la jurisdicción. Por ejemplo, entre 2011 y 2017, la proporción de niños vacunados contra la hepatitis A y B se redujo 9,4 y 2,8 puntos porcentuales respectivamente; pero otras, como la que combate el neumococo, aumentaron (MSAL 2017).

3. LO QUE SE HIZO HASTA AHORA: AVANCES Y DESAFÍOS PENDIENTES

Los países de América Latina avanzaron, en los últimos tres lustros, en la inclusión de la primera infancia como una población prioritaria para la inversión social. El proceso de envejecimiento poblacional y el terreno que fue ganando el enfoque de derechos humanos dieron lugar a una revisión del rol del Estado en la provisión de bienes y servicios específicamente orientados a los niños de esta edad (Cecchini, Filgueira, Martínez, & Rossel, 2015). Argentina se está quedando atrás.

3.1 Espacios de crianza, enseñanza y cuidado (CEC)

Existen dos áreas sectoriales que, a nivel nacional, tienen mandato sobre el heterogéneo universo de espacios CEC que existe en Argentina: el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (MECCyT) y el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSyDS). Sin embargo, estos organismos prácticamente no tienen oferta propia, sino que regulan y apoyan a las de las provincias, los municipios, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.

En 2006 la Ley de Educación Nacional (N° 26.206) reconoció la educación inicial como una unidad pedagógica que constituye el primer nivel del sistema educativo. El nivel inicial se compone de los jardines maternos (que cubren a la población de 45 días a 2 años) y de infantiles (3 a 5 años), de gestión pública y privada, reconocidos oficialmente por los ministerios de educación provinciales. La educación es obligatoria a partir de los 4 años y existe el compromiso del Estado nacional y de las administraciones provinciales de universalizar el acceso a la sala de 3 (Ley N° 27.014).

La regulación y la oferta dependen de cada provincia, aunque estas deben estar alineadas con la normativa y el currículum que emanan del MECCyT. El nivel inicial se desarrolla en establecimientos con formatos institucionales muy diversos. Algunos de los jardines reciben a niños de 45 días a 5 años, tienen su propio edificio y un equipo directivo completo. Sin embargo, también hay una gran oferta de salas de 4 y 5 años anexas a escuelas primarias sin edificio ni equipo directivo propios (Steinberg & Giacometti, 2019).

En paralelo, existen jardines privados que ofrecen educación inicial pero no están reconocidos oficialmente: son los “no incorporados”, en ocasiones denominados “clandestinos”. Dado que carecen del aval de los ministerios de educación provinciales para funcionar, no reciben financiamiento ni supervisión por parte de los organismos competentes. Aunque no existe información detallada sobre estas instituciones, se sabe que suelen cubrir el tramo no obligatorio de la educación inicial (45 días a 3 años) y que muchos de ellos están habilitados como establecimientos comerciales por parte de las provincias (Steinberg, Cardini & Guevara, 2019). La sanción de la Ley N° 27.064 en 2015 significó un avance para hacer frente a este desafío, al establecer las condiciones de funcionamiento y supervisión de estos jardines. Algunas provincias y municipios construyeron registros, e incluso algunas sancionaron normativa específica⁵. Sin embargo, el desarrollo de políticas orientadas a regularizar estas instituciones es un desafío pendiente en la mayor parte del territorio.

5 Como es el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y de la provincia de San Juan.

A partir de 2016, el MECCyT avanzó en un Programa de Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles con el objetivo de ampliar la cobertura a partir de la construcción de nuevas salas y edificios y la refacción de los establecimientos existentes. El plan de construir 10.000 nuevas salas entre 2016 y 2019 quedó trunco: contabilizando la construcción de las 760 nuevas aulas salas anunciadas para 2019, se alcanzaría un total de 3.552, apenas más que un tercio de las anunciadas. El Programa sufrió una merma de los recursos asignados en el período considerado, además de una fuerte subejecución (Díaz Langou, Florito, & Karczmarczyk, 2018).

Respecto de los Espacios de Primera Infancia (EPI) que no dependen de las áreas de educación, estos quedaron bajo el paraguas del Plan Nacional de Primera Infancia, fundado por el decreto 574/2016 del Poder Ejecutivo Nacional, cuya rectoría le fue entregada la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), dependiente del MSyDS. Dentro del Plan hay acciones de creación y fortalecimiento de Espacios de Primera Infancia, a las que se suman programas de acompañamiento familiar y formación en la crianza (Eje Acompañamos la Crianza). La mayoría de las provincias adhirieron al Plan y se inició un período de selección de espacios a fortalecer. El programa consiste en una transferencia inicial para mejoras de infraestructura y de transferencias mensuales, que varían en función de si la gestión del centro es pública o comunitaria y de la cantidad de niños que asisten. La política cubre a centros que atienden a niños entre 0 y 5 años, y su regulación es responsabilidad de diferentes áreas sectoriales dependientes de las provincias y/o de los municipios. A pesar de la intención inicial de construir 3.000 centros, a mediados del 2019 se habían construido menos de 10, mientras que se fortalecieron alrededor de 1650⁶. La línea programática también sufrió reducciones de los recursos asignados y altos niveles de subejecución. En el presupuesto 2019, la asignación presupuestaria es inferior, incluso nominalmente, a la del año previo (Díaz Langou, Florito, & Karczmarczyk, 2018).

La heterogeneidad en la rectoría de la oferta encuentra su correlato en la diversidad de regulación de los espacios. En Argentina no existe una regulación única para todos los espacios CEC y los programas de acompañamiento familiar, por lo que dimensiones vinculadas a la infraestructura, los profesionales, las interacciones y el enfoque general varían enormemente (Cardini, Díaz Langou, Guevara y De Achával, 2017). A nivel nacional, el instrumento curricular que existe para los espacios estrictamente educativos fue aprobado en 2004 por el Consejo Federal de Educación. Se trata

⁶ Según entrevistas con funcionarios a cargo, aunque no existe información oficial al respecto.

de los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios para el Nivel Inicial (NAPNI). Fueron concebidos para las salas de 5 años y con una mirada profundamente sectorial y de enseñanza, sin considerar espacios de otra naturaleza como los Espacios de Primera Infancia, ni las funciones de crianza y cuidado, especialmente importantes para el trabajo con los más pequeños (Cardini & Guevara, 2019a). Por su parte, el Consejo Federal de Niñez y Adolescencia aprobó en 2015 los Estándares de Inclusión de los Centros de Desarrollo Infantil a partir de la propuesta de la Comisión de Promoción y Asistencia de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios (COCEDIC). Sin embargo, estos estándares no llegaron a implementarse.

Asimismo, tampoco existen pautas comunes para los profesionales que trabajan con los niños en los distintos espacios CEC. A los maestros y profesores del sistema educativo se les exige un título docente y hoy existen criterios mínimos comunes para las carreras de formación docente en todo el territorio nacional (Cardini & Guevara, 2019b). Sin embargo, los profesionales no docentes de los espacios del sector educativo, y los de los Espacios de Primera Infancia y jardines no oficiales no se encuentran incluidos en ninguna regulación. A pesar de esto, es necesario señalar que la SENNAF, en el marco del Plan Nacional de Primera Infancia, inició acciones de capacitación de los profesionales de los Espacios de Primera Infancia a través del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) y mediante los operadores que la Secretaría tiene en territorio.

En resumen, la atención en materia de crianza, enseñanza y cuidado en Argentina va por dos carriles paralelos con pocos vasos comunicantes: el educativo y el vinculado con desarrollo social. Esta doble vía implica una ausencia de principios curriculares comunes y de criterios únicos para el trabajo con los niños y los perfiles profesionales que trabajan en estos espacios.

3.2 Políticas de transferencias para sostenimiento del ingreso

Uno de los principales instrumentos de protección social dirigido a los niños son las asignaciones familiares: son transferencias que el Estado realiza a las familias con niños entre 0 y 18 años. En Argentina, existen tres subsistemas diferenciados tanto en el criterio de elegibilidad, como en los montos y en la existencia de corresponsabilidades que las familias deben cumplir.

El primero de ellos es el sistema de asignaciones familiares para trabajadores de la economía formal. La población destinataria son los niños y

adolescentes con al menos un progenitor trabajador registrado en relación de dependencia o en forma independiente en el Régimen Simplificado (monotributista). Las transferencias son mensuales y decrecientes a medida que aumenta el ingreso familiar. La mayoría de los niños titulares de este beneficio pertenecen al quintil 3 y 4 de ingreso (Díaz Langou, Caro Sachetti, & Karczmarczyk, 2018).

El segundo subsistema es el que empieza a operar cuando un trabajador formal o autónomo supera el umbral a partir del que empieza a pagar el impuesto a las ganancias. En caso de tener hijos a cargo, puede deducir en concepto de cargas familiares una proporción de esa tasa. Este subsistema cubre a los trabajadores de mayores ingresos: el 92,6% de quienes lo perciben se ubican en los dos quintiles superiores de distribución del ingreso.

El tercer subsistema se inició en 2009, con la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH), que tiene como población objetivo a los niños y adolescentes a cargo de trabajadores informales que cobren un ingreso declarado inferior al Salario Mínimo Vital y Móvil. Consiste en una transferencia mensual del 80% del valor de la asignación, siendo el 20% restante abonado de forma anual condicional al cumplimiento de corresponsabilidades educativas y sanitarias. El pago de esta transferencia se realiza a uno de los dos progenitores, priorizando a la madre, o al tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado de cada niño adolescente o titular. Existe un máximo de cinco hijos por familia, y el límite de edad de 18 años desaparece en caso de que se trate de una persona con discapacidad.

A pesar de los impactos positivos de estas políticas (ANSES–UNICEF, 2017), quedan desafíos pendientes. En primer lugar, de cobertura: cerca de 1,3 millones de niños y adolescentes sigue sin acceder a ninguno de los tres subsistemas. Por sus características, se estima que deberían ser titulares de AUH (Díaz Langou, Caro Sachetti, & Karczmarczyk, 2018). En segundo lugar, el sistema es inequitativo en cuanto establece corresponsabilidades solo para las familias en el mercado de trabajo informal y también en la medida en que tiene una priorización geográfica, que se traduce en montos mayores y beneficia a algunas regiones sin un criterio de progresividad (Díaz Langou, Caro Sachetti, & Karczmarczyk, 2018). Finalmente, a pesar de que la AUH fue crítica para sacar a niños y adolescentes de la indigencia, su impacto sobre la pobreza es más reducido por la adecuación de los montos al costo de vida (ANSES–UNICEF, 2017).

3.3 Tiempo para cuidar: regímenes de licencias familiares

En Argentina, solo la mitad de los trabajadores puede acceder a las licencias ante un nacimiento o adopción (Díaz Langou & Caro Sachetti, 2017). Las licencias están asociadas estrictamente a los derechos laborales de los trabajadores formales y no a los de todos los ciudadanos. Existen dos esquemas de licencias: el de trabajadores privados y el de trabajadores públicos. Sin embargo, existe también gran diversidad dentro de estos dos grupos. Por su parte, los trabajadores informales, autónomos y monotributistas están excluidos de estas prestaciones.

El empleo privado se encuentra regulado por la Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo. Esta norma dispone de la existencia de licencias por maternidad (para las mujeres) y por nacimiento de hijo (para los varones) para trabajadores en relación de dependencia. También dictamina los permisos de lactancia y períodos de excedencia. La ley otorga una licencia por maternidad de 90 días con una tasa de reemplazo del 100% del salario de la trabajadora, financiada por ANSES, y concede 2 días corridos de licencia por paternidad; su costo debe ser afrontado por el empleador. En la regulación no existen las licencias familiares, es decir, días que se puede tomar cualquiera de los dos progenitores luego de ejercer las licencias anteriores. Tampoco se contempla la diversidad de conformaciones familiares posibles, por lo que la ley entra en tensión con avances normativos de cumplimiento de los derechos de la comunidad LGTBI. Las familias homoparentales y las adoptantes no disfrutan de los mismos derechos, y tampoco se consideran días adicionales de licencia por embarazos múltiples ni por hijos con discapacidades.

El empleo público, por su parte, es regulado según su jurisdicción. A nivel nacional, el instrumento que establece las condiciones laborales para la Administración Pública Nacional es el Convenio Colectivo de Trabajo (CCT). Este convenio estipula una licencia por maternidad por 100 días — que respeta el piso de 98 días establecido por la OIT—, y una licencia por paternidad de 5 días. Dicho convenio establece 10 días corridos adicionales en caso de parto múltiple. En caso de adopción, se otorgan 100 días de licencia para la madre y 30 días al padre. Los gobiernos subnacionales tienen potestad para regular el empleo público a nivel provincial. De este modo, la cantidad de días que recibe cada familia cuyos progenitores son empleados públicos del nivel provincial, está condicionado por el lugar de residencia (Díaz Langou & Florito, 2016).

3.4 Salud

El Plan Sumar es una política de incentivos a los espacios efectores de salud que funciona a través de trazadoras: a los centros que logran cumplir con ciertas metas o mejorar su desempeño se les transfieren fondos adicionales. De las catorce trazadoras, nueve se relacionan con salud infantil. Estas son: atención temprana del embarazo (antes de la semana 13 de gestación); seguimiento del embarazo (al menos cuatro chequeos); efectividad del cuidado neonatal; seguimiento de salud del niño menor de un año; equidad intraprovincial en el seguimiento de la salud del niño menor de un año; cobertura de inmunizaciones a los 24 meses; y evaluación del proceso de atención de los casos de muertes infantiles y maternas.

Por su parte, frente al avance de la incidencia del sobrepeso y la obesidad e infantil en Argentina, se lanzó el Plan ASI de alimentación saludable en la niñez y la adolescencia para reducir el sobrepeso y la obesidad. Este fue reglamentado por la Resolución 996/2019 del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación. Entre sus objetivos incluye fortalecer la educación alimentaria y nutricional y la promoción de actividad física entre los referentes sociales y multiplicadores; sensibilizar e informar a la comunidad y movilizar a actores claves sobre la problemática del sobrepeso y la obesidad en los niños y adolescentes; promover una adecuada calidad nutricional en los programas con componentes alimentarios con foco en la población de mayor vulnerabilidad; y promover políticas que regulen los entornos y los productos para facilitar el cumplimiento de las pautas nutricionales y promoción de la actividad física (Resolución 996/2019 y anexos).

3.5 Institucionalidad

En las últimas décadas, Argentina avanzó en la consolidación de un marco normativo propicio para el diseño e implementación de políticas públicas para la primera infancia desde un enfoque de derechos. La ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990 y su jerarquía constitucional en 1994 marcó un hito al reconocer a todos los niños como sujetos plenos de derecho y facultar al Estado como responsable último de su cumplimiento y garantía. En 2006, la Ley de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (N° 26.061) ratificó estos principios e incorporó la noción de corresponsabilidad social, que indica el deber de todos los actores sociales de dar cumplimiento a los derechos de los niños. Esta ley también estableció la obligación del Estado de mantener anualmente la

inversión en políticas de infancia y adolescencia. A su vez, existe otra normativa vinculada con sectores específicos como la educación y la salud⁷.

Sin embargo, persiste el desafío de un abordaje integral⁸. La lógica de la estrategia nacional sigue siendo estrictamente sectorial, con pocas instancias de toma de decisiones conjuntas entre las áreas con mandato sobre la primera infancia, a saber, el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Salud y Desarrollo Social, el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, y el Ministerio de Hacienda. A esto se suma la complejidad del federalismo argentino: los consejos federales funcionan como compartimentos estancos y no interactúan entre sí de forma significativa. La lógica sectorial se reproduce a nivel provincial, entre las carteras educativas y sociales, e incluso en el territorio, donde a menudo no hay vasos comunicantes entre los jardines y los Espacios de Primera Infancia (Cardini, Díaz Langou, De Achaval, & Guevara, 2017).

En segundo lugar, existen déficits en la disposición de datos confiables, actuales y accesibles para la toma de decisiones. Cada área y programa tiene su propio sistema de monitoreo que no siempre es compatible con el de otros sectores. El seguimiento de las políticas, a través de indicadores de proceso, de resultados y de impacto tiene mucho espacio de mejora, y hay grandes diferencias entre algunos programas y otros. A la vez, no existen instrumentos actualizados periódicamente que permitan dar cuenta, de forma integral, de la situación de la primera infancia en Argentina. A modo de ejemplo, se desconoce la cantidad de espacios CEC que existen, su ubicación en el territorio, la cantidad de niños que reciben y las interacciones que suceden entre profesionales y niños.

En tercer lugar, la inversión en primera infancia es volátil y condicional al desempeño macroeconómico. El análisis presupuestario de los recursos orientados a esta población muestra una tendencia pro-cíclica, que tiene como consecuencia la reducción de la inversión en los momentos más críticos en términos de condiciones de vida (Díaz Langou, Florito y Karczmarczyk, 2018). Según un informe reciente del Ministerio de Hacienda, la inversión real en este grupo de población creció en un 3% entre 2016 y 2017 (últimos datos disponibles) (Ministerio de Hacienda, 2019). Sin embargo, no existen metas de inversión concretas y planes para su efectivo cumplimiento.

⁷ Se pueden mencionar como ejemplos la Ley de Educación Nacional (Ley N° 26.206), la de universalización del acceso a sala de 3 (Ley N° 27.014), entre otras.

⁸ En el momento que se escribió este documento se estaba avanzando en la Estrategia Nacional "Primera Infancia Primero" aunque todavía no había sido oficialmente aprobada, ni estaba siendo implementada.

En cuarto lugar, es preciso abordar las capacidades de las burocracias estatales, tanto del nivel nacional como del provincial, para fortalecer el abordaje de la primera infancia de acuerdo con el marco legal vigente. Existe gran heterogeneidad en la institucionalidad que cada área de niñez asume en las provincias, en sus recursos humanos, técnicos y presupuestarios, y en el enfoque que informa las decisiones (Diéguez, Rubio y Zuvanic, 2019).

Finalmente, las políticas de primera infancia en Argentina fueron objeto de discusión y consulta a una multiplicidad de organizaciones de la sociedad civil enfocadas en esa agenda. Tanto el sector educativo como el vinculado a desarrollo social organizaron varias jornadas de debate con el objetivo de que la sociedad civil y los referentes académicos en temas de primera infancia pudieran presentar comentarios y recomendaciones. Sin embargo, esas experiencias no están reguladas y tampoco se garantiza una representatividad adecuada de las todas las organizaciones. En consecuencia, las organizaciones con sede en la Ciudad o en la Provincia de Buenos Aires y las que cuentan con mayores recursos tienden a estar sobrerrepresentadas. Tampoco existe una instancia de participación efectiva, mucho menos vinculante, por parte de niños en el diseño e implementación de los lineamientos de políticas que los afectan directamente.

4. DEBATES Y CONSENSOS

En los últimos quince años, los países de América Latina pusieron a la primera infancia en el centro de la agenda. Son múltiples las experiencias de política en la región que apuntan a la integralidad: Brasil (Plan Nacional para la Primera Infancia – PNPI), Chile (Subsistema de Protección Integral a la Infancia “Chile Crece Contigo”), Colombia (Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”), Cuba (“Educa a Tu Hijo”), Nicaragua (Política Nacional de Primera Infancia “Amor por los más chiquitos y más chiquitas”) Panamá (Plan de Atención Integral a la Primera Infancia – PAIPI), Paraguay (Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia), República Dominicana (Programa de Atención Integral a la Primera Infancia) y Uruguay (Sistema de Protección Integral a la Infancia “Uruguay Crece Contigo”) (Aulicino, 2015).

Una primera característica de todas estas políticas es que ponen el foco en proteger el financiamiento ante episodios de estancamiento o recesión

económica. Algunos países de la región avanzaron a través de bonos de impacto social, fondos anticíclicos e impuestos sobre las regalías de recursos naturales. Bolivia, por ejemplo, financia el Bono Juanito Pinto a través de impuestos a las ganancias extraordinarias de la explotación gasífera (Díaz Langou, et al. en prensa).

Una segunda característica es la integralidad. Aunque este es hoy un principio indiscutido para las políticas orientadas a esta franja etaria, pueden distinguirse distintos grados de profundidad. Aulicino y Díaz Langou (2015) diferencian dos grupos de países en función de la profundidad de la integralidad en los avances observados en los últimos años. En primer lugar, hay un conjunto de países que avanzó en el establecimiento de estrategias integrales en su diseño y también en su implementación. Tal es el caso de Chile, Colombia, Cuba y Ecuador. En segundo lugar, hay un grupo de países que realizó importantes avances normativos o discursivos para el establecimiento de estrategias integrales dirigidas a la primera infancia, pero que, por algún motivo, no llegan a ser comprensivas en su implementación. Tal es el caso de Costa Rica, Brasil, Nicaragua, Panamá y Uruguay.

Las experiencias de mayor integralidad muestran que este principio debe atravesar tanto la arquitectura de los servicios y ofertas, como el enfoque. Respecto de la arquitectura, una política integral requiere de articulaciones virtuosas para centrarse en los niños como sujetos de derecho. La lógica sectorial con la que a menudo actúa el Estado tiende a separar aquello que en la práctica es inseparable. En efecto, las familias experimentan la llegada de los niños al mundo de forma multidimensional y simultánea (Repetto, et al. 2016), y no en compartimentos estancos. Para generar una política integral, es necesario desarrollar los mecanismos de coordinación de autoridad política, recursos económicos y técnicos, información y medios de implementación necesarios para que la oferta llegue de forma integral y específica según las necesidades que enfrenta cada niño en un territorio particular (Cecchini, Filgueira, Martínez, & Rossel, 2015).

Esto requiere, en primer lugar, de instrumentos sectoriales específicos, potentes y bien organizados, que cumplan los objetivos con los que fueron creados. En el caso de esta población específica, la tríada de transferencias para el sostenimiento del ingreso, el tiempo para cuidar a través de licencias familiares, y la provisión de espacios públicos CEC es el basamento prioritario. En segundo lugar, se necesita de articulación intersectorial, es decir, entre las diferentes carteras y su oferta programática. Los sectores de desarrollo social, salud y educación deben crear canales de

comunicación para articular sus prestaciones. Por último, la integralidad requiere de articulación entre las instancias federales de toma de decisión. Esto es especialmente relevante en Argentina, dada la centralidad de las provincias y de los municipios en el abordaje de la primera infancia.

Respecto del enfoque, una política integral de primera infancia debe articular a los distintos actores que participan de ella alrededor de una mirada común. La evidencia sugiere que decisores y efectores de política de los niveles nacional, provincial y municipal, profesionales que trabajan con los niños, familias y comunidad deben estar alineados y sus acciones deben articularse virtuosamente para centrarse en los niños como sujetos de derecho. La construcción de estas miradas comunes es una de las claves de la integralidad, tal como sugieren distintos estudios internacionales (Urban, Cardini, & Flórez Romero, 2018; Urban, et al. 2012).

En efecto, esta mirada común requiere de una construcción participativa. La co-construcción y el consenso entre distintos actores es un requisito *sine qua non* para el éxito de una política integral de primera infancia. La formulación e implementación participativa de una política de primera infancia no solamente contribuye a otorgarle legitimidad, sino que también permite garantizar la pertinencia cultural y territorial de la oferta y contribuye a garantizar su calidad. Investigaciones sugieren que la calidad en los sistemas de primera infancia se alcanza solo si todos los actores acuerdan en relación a qué constituye una oferta de calidad y cómo alcanzarla (Urban, 2010; Urban, et al. 2019).

Más allá de estos consensos, existen también algunos debates. En primer lugar, muchas veces se ha planteado un antagonismo entre la agenda de primera infancia y la agenda de género. Sin embargo, este debate presenta una falsa dicotomía entre los derechos de los niños y los de las mujeres. Por el contrario, ambas agendas se encuentran positivamente vinculadas, especialmente en lo que hace al ejercicio de la autonomía económica de las mujeres. En Argentina, las mujeres dedican casi el doble del tiempo diario a tareas domésticas para la provisión de cuidados que los hombres. Esto repercute directamente sobre su nivel de participación en el mercado de trabajo y la calidad de los puestos que ocupan (Díaz Langou *et al.*, 2019). La ampliación de la oferta de CEC implicaría liberar de la responsabilidad exclusiva de la conciliación de la vida familiar y laboral a las mujeres y avanzar hacia un esquema de corresponsabilidad social. En consecuencia, cualquier ejercicio de priorización territorial debe incluir variables de demanda potencial en función de los obstáculos vinculados con el acceso y las trayectorias de las mujeres en el mercado de trabajo (De León, 2016).

Asimismo, la ampliación de la oferta CEC tiene un enorme potencial de generación de empleo femenino, dado que el sector de los profesionales CEC está altamente feminizado⁹.

Por otro lado, si bien hay coincidencia en la urgencia de ampliar la oferta programática para la primera infancia, existen debates en torno a cómo avanzar en esa dirección siguiendo criterios de equidad. Estos debates se plantean de manera más visible en las decisiones en torno a la ampliación de los espacios CEC. Una primera discrepancia se da en relación a los criterios de creación. Así, surge la pregunta de si es más efectivo ampliar la oferta de a partir de programas de acompañamiento familiar, o si el camino a seguir debe ser priorizando la creación de espacios CEC. Entre quienes argumentan que la ampliación debe hacerse a partir de la creación de espacios, queda pendiente discutir si debe concretarse a partir de la construcción de Espacios de Primera Infancia o bien de jardines maternos y de infantes. Los jardines, por un lado, poseen profesionales con titulación docente, regulación y supervisión de los ministerios de educación provinciales. Esto los convierte en instituciones con mayor foco en la enseñanza, pero en ocasiones no logran acompañar a las familias en la crianza y el cuidado. En efecto, la jornada suele ser de tres horas diarias (Steinberg & Giacometti, 2019). Por su parte, el formato de los EPI suele ser más flexible, sensible a las necesidades de las familias, y con mayor foco en el cuidado (en detrimento, en ocasiones, de la enseñanza). Sin embargo, los profesionales no siempre se encuentran titulados, sus condiciones laborales son precarias y existe limitada regulación y supervisión de su funcionamiento.

Otros criterios son la priorización territorial, la etaria y la demanda de las familias. Mientras algunos especialistas sostienen que la oferta debe ampliarse en aquellas zonas de demanda existente, otros argumentan que debe ampliarse en los territorios de mayor vulnerabilidad donde, muchas veces, la demanda es aún potencial. En este caso, se requiere de estrategias complementarias para ampliar la demanda. Asimismo, existen argumentos encontrados entre quienes sostienen que se debe priorizar el acceso de los niños más grandes (4 y 5 años) dada la obligatoriedad de las salas, y quienes sostienen que se debe priorizar a los más pequeños (45 días a 3 años) dado el impacto que los primeros años de vida

⁹ Si se lograra llegar al 67% de cobertura de los espacios CEC para la primera infancia se generarían más de 1.000.000 de empleos, de los que el 60% sería ocupado por mujeres. La inversión, de alrededor de 2,8% del Producto Bruto Interno (PBI), se recuperaría totalmente, y dejaría un retorno neto de 1,7 puntos porcentuales adicionales (Díaz Langou, Caro Sachetti, & Karczmarczyk, 2019).

tienen en el desarrollo futuro y las posibilidades que ofrece para acompañar la inserción laboral de las mujeres.

Por último, aunque existe acuerdo sobre la importancia de generar una mayor cohesión en la oferta, existen discrepancias en torno al rol que debería ocupar un marco federal para la primera infancia. Por un lado, este instrumento es fundamental para generar pisos comunes en la oferta y una visión compartida del trabajo con la primera infancia, en línea con otras experiencias internacionales (Cardini & Guevara, 2017) y regionales (Cardini & Guevara, en prensa). Por otro lado, el marco debería ser lo suficientemente flexible como para respetar la diversidad de formatos institucionales existentes, en un país de fuerte diversidad territorial y cultural.

5. PROPUESTAS

La integralidad en las políticas de primera infancia supone contar con instrumentos sectoriales potentes y bien organizados, que cumplan con sus objetivos. En el caso de esta población específica, la tríada de transferencias para el sostenimiento del ingreso, tiempo para cuidar a través de licencias familiares, y provisión de espacios públicos CEC es el basamento prioritario. Los dos primeros elementos tienen algunos aspectos a mejorar, especialmente en términos de cobertura y equidad; sin embargo, su fortalecimiento es función de la voluntad política y la disponibilidad de espacio fiscal, sin que existan desafíos de implementación demasiado complejos. En el caso del tercer pilar —el de los espacios CEC—, la voluntad y los recursos fiscales son condición necesaria pero no suficiente. Sobre todo, a partir de la experiencia de la gestión de gobierno 2015–2019, quedó claro que los medios de implementación juegan un rol esencial en la consecución de una política de expansión de la oferta y mejora de su calidad. Un aprendizaje claro es que es preciso generar las condiciones habilitantes para lograr un cambio sustantivo en el acceso equitativo a espacios de crianza, enseñanza y cuidado. Por lo tanto, esta área es la que debe priorizarse dentro del esquema más amplio de búsqueda de integralidad. Esto se puede lograr a través de una institucionalidad normativa y organizacional adecuada y mediante el fortalecimiento de ciertas líneas programáticas específicas.

5.1 Propiciar un proceso participativo que lleve a una ley federal de infancia

En primer lugar, es fundamental generar las condiciones para desarrollar una institucionalidad normativa específica y legítima que funde sus principios en el enfoque de derechos y apunte a la consolidación de una política de primera infancia integral. Los avances que se hicieron en programas con impacto específico en la población de 0 a 5 años y en sus familias no siguieron un lineamiento particular, sino que fueron producto de la canalización de las demandas de diferentes agendas de política pública, provenientes tanto desde dentro del Estado como desde fuera, y a lo largo de diferentes gestiones. Si bien estas innovaciones fueron positivas en términos del ejercicio de los derechos de los niños, su diseño coyuntural, desarticulado y desvinculado de una planificación de largo plazo atenta contra la sustentabilidad de una estructura programática que aborde la situación de la primera infancia de forma integral.

Por lo tanto, se recomienda la sanción de una ley de la primera infancia que blinde la protección y la promoción de los derechos de los niños a través de un acuerdo legislativo en el Congreso de la Nación. Esta ley debería ser entendida como un complemento superador de la normativa existente, fundamentalmente la Ley N° 26.061 y sus reglamentaciones.

Se proponen además recomendaciones sobre dos dimensiones de la ley. En primer lugar, sobre el proceso: es necesario que la norma se legitime a través de la participación plena de la ciudadanía en general y de los niños en particular respecto de sus objetivos y medios de implementación. Una experiencia que puede servir como guía para esto es el debate sobre la creación de un Sistema Nacional de Cuidados en Uruguay. Allí, el grupo de Trabajo Interinstitucional, a cargo de diseñar una propuesta del sistema, coordinó una fase de debates que se desarrolló en la capital nacional y en las capitales departamentales, y nucleó, a través de múltiples asambleas, a los actores (técnicos, políticos, operativos, representantes de la sociedad civil, sector privado, población destinataria, entre otros) con intereses en la materia. La experiencia del debate profundo permitió el diseño de mecanismos de resolución de conflictos entre intereses contrapuestos, lo que a su vez fortaleció el proceso de implementación de la política. Pero además de la participación social, es necesario que las propuestas se basen en evidencia rigurosa acerca de lo que funciona y lo que no respecto de políticas destinadas a la primera infancia. Esto incluye también la identificación de factores que obstaculizan y otros que facilitan la implementación y estrategias para sortear los primeros y potenciar los segundos.

En segundo lugar, hay elementos básicos que deberían formar parte de la ley. Es fundamental que la normativa avance sobre la integralidad del abordaje, generando los mecanismos de articulación federal e interministerial propicios para una coordinación programática de recursos y de sistemas de información adecuada a la empresa que se propone. Esto requiere, necesariamente, acuerdos previos con las provincias mediante los Consejos Federales pertinentes (de Educación, de Niñez y Adolescencia) y el involucramiento de áreas de gobierno nacional con mandato, directo o indirecto sobre la primera infancia. Además, es fundamental garantizar la sustentabilidad presupuestaria de las actividades derivadas del articulado legal. Para ello, es necesario que en el marco del Grupo de Trabajo que lleve adelante el proceso legislativo, tanto en sentido estricto como en sentido amplio, se cuente con recursos técnicos que puedan definir metas mensurables de cobertura y de consecuente financiamiento. A la vez, es necesario identificar hitos cuyo cumplimiento deba ser informado por las autoridades pertinentes desde el momento de aplicación de la ley.

5.2 Crear un órgano colegiado para regular la implementación de la ley de infancia

La implementación de la ley de primera infancia debería acompañarse con la creación de un órgano colegiado interministerial que la regule, integrado por la SENNAF y representantes de igual jerarquía de Salud y Educación, como también por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Hacienda. Su creación debe estar contemplada en la ley pero su funcionamiento puede ser previo. La Secretaría Ejecutiva del organismo debería estar a cargo de la persona que ocupe el cargo de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Las funciones de este órgano colegiado deberían ser las siguientes.

Administrar los recursos presupuestarios de la política integral de infancia

La Ley N° 26.061 de Protección Integral establece el principio de no disminución e intangibilidad de la inversión en infancia y adolescencia. Es necesario que las gestiones de gobierno avancen en una planificación intertemporal de metas de financiamiento de políticas orientadas a estos grupos etarios, con foco en modalidades innovadoras e intersectoriales de fondeo. Esta planificación puede blindar la inversión ante las vicisitudes macroeconómicas.

Se propone que el órgano colegiado sea el responsable de la planificación y administración presupuestaria de la política integral de primera infancia. Esto incluye tanto una planificación cuatrienal de los recursos presupuestarios necesarios como también el ejercicio anual para la discusión en el Congreso de la Nación. A la vez, el órgano colegiado debe velar por la administración de los recursos, distribuyendo las partidas correspondientes e ideando los mecanismos de rendición de cuentas propicios para la ejecución de las actividades.

Por otro lado, tal como definen los principios de no disminución e intangibilidad de la inversión en infancia y adolescencia contenidos en la Ley N° 26.061, el organismo debería proponer mecanismos de salvaguarda de las metas de inversión presupuestaria para blindar los recursos y, en consecuencia, las líneas programáticas de la política integral. Entre estos mecanismos se pueden explorar fondos anticíclicos o impuestos específicos para el fondeo de las políticas.

Integrar el uso de los subsistemas de información existentes y proponer mejoras en los instrumentos de monitoreo de la infancia

Es fundamental contar con información precisa acerca del acceso a la oferta de espacios CEC. Para construir diagnósticos certeros, es necesario que los instrumentos de medición ofrezcan información actualizada, de alcance nacional y plausible de ser desagregada que identifique a los distintos tipos de espacios de CEC.

El país cuenta con fuentes de información que pueden ser potenciadas sin que esto represente una inversión cuantiosa para el Estado. Actualmente existen datos sobre la cantidad y la ubicación de jardines de infantes, sobre el personal que allí trabaja, sobre indicadores de salud infantil, sobre cobertura de transferencias, entre otros. Sin embargo, esta información está dispersa en diferentes subsistemas con poca interacción entre sí. Es necesario contar con una instancia de agregación que genere un registro único que pueda dar cuenta de la situación de los niños en la primera infancia y las acciones del Estado para garantizar sus derechos. El órgano colegiado debería ser responsable también de proponer mejoras en los instrumentos de recolección de datos para potenciar la cantidad y la calidad de la información existente¹⁰. Esta integración, además, fortalecería la capacidad de rendición de cuentas y de monitoreo de las metas acordadas en la política integral.

10 Un ejemplo son modificaciones mínimas a las preguntas incluidas en el Censo y en la Encuesta Permanente de Hogares que permitirían un mejor monitoreo de la cobertura de los espacios CEC, públicos y privados, en la población de 0 a 3 años.

Coordinar la generación de acuerdos intersectoriales e interjurisdiccionales

El órgano colegiado debería tener la potestad de generar acuerdos intersectoriales para empalmar armoniosamente las diferentes líneas programáticas contenidas en la política integral de primera infancia. Para ello, es fundamental que cuente con los recursos de poder político y presupuestario que le garanticen un diálogo propicio con sus interlocutores sectoriales. La presencia de un representante jerárquico del Ministerio de Hacienda apunta a garantizar eso. A su vez, la representación por parte del Ministerio del Interior puede generar las condiciones para una comunicación aceptada y ágil con las provincias y los municipios, en paralelo y como complemento de las reuniones de los Consejos Federales sectoriales.

5.3 Garantizar la cobertura y la calidad de las políticas dirigidas a la infancia

Ampliar la cobertura de las políticas de primera infancia siguiendo criterios de equidad es fundamental para garantizar los derechos de todos los niños. En primer lugar, es necesario establecer metas graduales de ampliación de los espacios CEC. Para definir los criterios de priorización territorial e inversión es preciso integrar los sistemas de información existentes sobre la oferta y la demanda potencial. Se debe tener presente que la construcción de espacios CEC también es un buen negocio. La inversión necesaria para cubrir al 67% de los niños alcanza los 431 mil millones de pesos, pero el retorno es muy superior. Esta ampliación generaría 1.285.000 puestos de trabajo —la mayoría ocupados por mujeres—, y un aumento del PBI del 5,6%. El Estado recuperaría hasta el 56% de la inversión a través de impuestos.

En segundo lugar, es fundamental que estas políticas estén informadas por criterios comunes, para que todos los niños puedan acceder a servicios de calidad. Un instrumento de política clave que debería emerger de estos acuerdos es un Marco Federal para la Primera Infancia (MAFEPI). Este marco debe alcanzar a toda oferta CEC institucional y no institucional (jardines maternos, de infantes, municipales, no oficiales, Espacios de Primera Infancia y programas de acompañamiento familiar). El marco federal debe garantizar acuerdos sobre: sentidos, focos y principios del trabajo con la primera infancia; infraestructura y mobiliario; higiene y nutrición; ratios y vínculos entre adultos y niños; perfiles de los profesionales; vínculos y acompañamiento a las familias y a las comunidades; lenguaje, juego y corporalidad; supervisión y regulación. El marco debe ser una referencia para el trabajo de provincias, municipios, instituciones y profesionales que trabajan con la primera infancia.

La elaboración de este marco federal deberá ser consensuada y considerar la diversidad territorial y de actores involucrados. A su vez, deberá retomar y potenciar las experiencias del sector educativo en materia de producción curricular y del sector de desarrollo social en la elaboración de estándares para los Espacios de Primera Infancia. No deberá reiterar la lógica sectorial que informó la producción de aquellos documentos, sino que debe lograr un marco común.

En tercer lugar, es necesario potenciar y profundizar la formación permanente y acreditación de los profesionales de la totalidad de espacios CEC. Si bien en el sector educativo existe un sistema de formación y acreditación para los docentes, el desafío es pensar en la formación de todos los profesionales con perspectiva integral —es decir, con foco en la crianza, la enseñanza y el cuidado— y en línea con los acuerdos del MAFEPI. Para ello, se requiere asegurar a todos los profesionales condiciones de trabajo adecuadas. Es urgente promover remuneraciones salariales equitativas y la reglamentación de sus condiciones contractuales.

Finalmente, es imperioso regularizar la situación de los jardines no oficiales en las distintas provincias del país. Para ello, se debe avanzar en el diseño y puesta en marcha de una política de identificación, supervisión y acompañamiento para la regularización de estos espacios siguiendo los criterios del MAFEPI. ■

BIBLIOGRAFÍA

ANSES-UNICEF. (2017). *Análisis y propuestas de mejora para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires: Fondo de Naciones Unidas para la Niñez y la Adolescencia en Argentina (UNICEF Argentina).

Bennett, J. (2005). Curriculum issues in national policy-making. *European early childhood education research journal*, 13(2), 5-23.

CAF (2016). *Más habilidades para el trabajo y para la vida. Los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral*. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento.

Cardini, A., Díaz Langou, G., Guevara, J., & De Achával, O. (2017). Cuidar, enseñar y criar al mismo tiempo: el desafío para las políticas públicas para la primera infancia en Argentina. *Documento de Políticas Públicas/Recomendación N° 189*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Cardini, A. & Guevara, J. (2017). *El lugar del currículum en el mapa de la educación de la primera infancia*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Cardini, A. & Guevara, J. (2019a). La regulación del nivel inicial en Argentina: panorama normativo en Steinberg, C. & Cardini A. (Dir.) *Serie Mapa de la Educación Inicial en Argentina*. Buenos Aires: UNICEF-CIPPEC.

Cardini, A. & Guevara, J. (2019b). La regulación del nivel inicial en Argentina: panorama curricular en Steinberg, C. & Cardini A. (Dir.) *Serie Mapa de la Educación Inicial en Argentina*. Buenos Aires: UNICEF-CIPPEC.

Cardini, A. & Guevara, J. (2019c). Los profesionales del nivel inicial en Argentina en Steinberg, C. & Cardini A. (Dir.) *Serie Mapa de la Educación Inicial en Argentina*. Buenos Aires: UNICEF-CIPPEC.

Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R., & Rossel, C. (2015). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

De León, G. (2016). *Jóvenes que cuidan: Impactos sobre su inserción social*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

De León, G., & Florito, J. (2016). Todo queda en familia: Juventudes y sistemas de protección social. El cuidado como riesgo. *Cuadernos de la CIESAL*.

DEIS (2018). *Estadísticas Vitales. Información Básica*. Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación: Buenos Aires.

Díaz Langou, G., Cardini, A., Florito, J. & Guevara, J. (agosto 2019). Primera infancia: prioridad impostergable. *Metas estratégicas para transformar Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.

Díaz Langou, G., & Caro Sachetti, F. (2017). *Más días para cuidar: una propuesta para modificar el régimen de licencias desde la equidad*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Díaz Langou, G., & Florito, J. (2016). ¿Cómo promover cambios en los regímenes de licencias familiares provinciales? Buenos Aires: Centro de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Díaz Langou, G., Caro Sachetti, F., & Karczmarczyk, M. (2018). *Transferencias del Estado a la niñez: herramientas para reducir la infantilización de la pobreza*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Díaz Langou, G., Caro Sachetti, F., & Karczmarczyk, M. (8 de Marzo de 2019). *Impacto, crecimiento y equidad: 3 políticas para cerrar la brecha de género en Argentina*. Obtenido de CIPPEC: <http://www.cippec.org/empleo-crecimiento-y-equidad-impacto-economico-de-tres-politicas-que-reducen-las-brechas-de-genero/>

Díaz Langou, G., Florito, J., & Karczmarczyk, M. (2018). *Garantizar la inversión en infancia: Una prioridad en tiempos de crisis*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

Diéguez, G., Rubio, J. & Zuvanic, L. (agosto de 2019). Alta dirección pública profesional. *Metas estratégicas para transformar Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.

EPH. (II-2018). Instituto Nacional de Estadística y Censos. *Encuesta Permanente de Hogares*. Buenos Aires, Argentina: INDEC.

Filgueira, F. (2009). *División de Desarrollo Social, CEPAL*. Obtenido de <https://dds.cepal.org/eventos/presentaciones/2009/1029/presentacion-FernandoFilgueira.pdf>

Gragnotati, M., & Rofman, R. (2015). Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina. Buenos Aires: Banco Mundial.

Lopez Boo, F. (2016). Socioeconomic status and early childhood cognitive skills: A mediation analysis using the Young Lives panel. *International Journal of Behavioral Development*, 500-508.

McEwen, C., & McEwen, B. (2017). Social structure, adversity, toxic stress, and inter-generational poverty: An early childhood model. *Annual Review of Sociology*, 445-472.

Moore, K. (2011). *Frameworks for Understanding the inter-generational transmission of poverty and well-being in developing countries*. Washington D.C.: Chronic Poverty Research Centre.

MSAL (2005) Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS). Informe de resultados. Ministerio de Salud de la Nación: Buenos Aires.

MSAL (2018a) Situación de la Lactancia Materna en Argentina 2018. Ministerio de Salud de la Nación. Buenos Aires.

MSAL (2018b) Cobertura de Vacunas por jurisdicción 2009-2017. Ministerio de Salud de la Nación. Buenos Aires.

MSyDS (2018) Sobrepeso y obesidad en niños, niñas y adolescentes según datos del primer nivel de atención en Argentina. Ministerio de Salud y Desarrollo Social y UNICEF Argentina: Buenos Aires.

Repetto, F., Díaz Langou, G., Aulicino, C., De Achával, O., & Acuña, M. (2016). *El Futuro es Hoy. Primera Infancia en Argentina*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Rodríguez Enríquez, C. (2015). Organización social del cuidado y desigualdad: el déficit de las políticas de cuidado en Argentina. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 103-134.

Sacco, N., & Borges, G. (2018). ¿Converge la desigualdad en Brasil y Argentina? Un enfoque desde las desigualdades. *Revista brasilera de Estado y Población*, 2-35.

Steinberg, C. & Giacometti, C. (2019). La oferta de educación inicial en Argentina. En Steinberg, C. & Cardini A. (Dir.) *Serie Mapa de la Educación Inicial en Argentina*. Buenos Aires: UNICEF-CIPPEC.

Steinberg, C. & Scasso, M. (2019). El acceso a la educación inicial en Argentina. En Steinberg, C. & Cardini A. (Dir.) *Serie Mapa de la Educación Inicial en Argentina*. Buenos Aires: UNICEF-CIPPEC.

UNESCO (2015), Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, Nueva York, UNESCO.

UNICEF Argentina (2016). Estado de la situación de la Niñez y la Adolescencia en Argentina. Fondo de Naciones Unidas para la infancia y la adolescencia en Argentina: Buenos Aires.

UNICEF-MDS. (2013). *Encuesta de Condiciones de Vida de la Niñez y la Adolescencia (ECOVNA)*. Buenos Aires: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia y la Adolescencia en Argentina (UNICEF).

Urban, M. (2010). *Rethinking professionalism in early childhood: Untested feasibilities and critical ecologies*. Sage UK: London, England.

Urban, M., Cardini, A., & Flórez Romero, R. (2018). *It takes more than a village. Effective Early Childhood Development, Education and Care services require competent systems*. Disponible en: https://t20argentina.org/wp-content/uploads/2018/07/TF-1-It-takesmore-than-a-village_final_with-template.pdf

Urban, M., Cardini, A., Guevara, J., Okengo, L., & Romero, R. F. (2019). Early childhood development education and care: the future is what we build today. In P. Morgan & N. Kayashima (Eds.), *Realizing education for all in the digital Age*. Tokyo: Asian Development Bank Institute.

Urban, M., Vandembroeck, M., Laere, K. V., Lazzari, A., & Peeters, J. (2012). Towards Competent Systems in Early Childhood Education and Care. Implications for Policy and Practice. *European Journal of Education*, 47(4), 508-526.

SOBRE CIPPEC

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

Promovemos políticas para lograr una Argentina desarrollada, más equitativa, con igualdad de oportunidades e instituciones públicas sólidas y eficaces. Queremos una sociedad justa, democrática e inclusiva, en la que todas las personas puedan desarrollarse en libertad.

MISIÓN

Proponer políticas para el desarrollo con equidad y el fortalecimiento de la democracia argentina, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

VISIÓN

Trabajamos por una sociedad libre, equitativa y plural, y por un Estado democrático, justo y eficiente, que promueva el desarrollo sostenible.

VALORES

Integridad. Independencia. Pluralismo. Transparencia. Vocación pública.

OBJETIVOS

Promover mejores prácticas en el sector estatal y el desarrollo de más y mejores profesionales con vocación por lo público, para que el Estado pueda responder a las necesidades de la población.

Servir como fuente permanente de consulta sobre políticas públicas y contribuir al debate público con propuestas innovadoras para mejorar el trabajo del Estado y el bienestar de la sociedad.

Realizar proyectos de investigación que complementen el trabajo de otros centros de estudio, para comprender y aportar soluciones a problemas fundamentales de la realidad argentina.

Desarrollar y difundir herramientas que permitan aumentar la participación de la sociedad civil en las políticas del Estado.



Concepto y diseño:
Sociopúblico + ZkySky

CIPPEC[®]