



Crecer Juntos para la Primera Infancia

Encuentro Regional
de Políticas Integrales

DIRECCIÓN EDITORIAL

Elena Duro, Especialista en Educación de UNICEF

COLABORADORES

Cecilia Del Bono y Samanta Bonelli

Este libro es resultado de las conferencias y talleres presentados en el Encuentro Regional de Políticas Integrales “Crecer Juntos para la Primera Infancia” que se llevó a cabo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los días 9, 10 y 11 de noviembre de 2011.

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) –
Noviembre de 2012

**CRECER JUNTOS PARA LA PRIMERA INFANCIA.
ENCUENTRO REGIONAL DE POLÍTICAS INTEGRALES 2011.**

204 páginas, 21 x 29.7 cm

ISBN: 978-92-806-4675-7

Impreso en Argentina

Primera edición, noviembre de 2012

2.000 ejemplares

Edición y corrección de estilo: Laura Efrón

Diseño y diagramación: Munda diseño

Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y no sean utilizados con fines comerciales.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

buenosaires@unicef.org

www.unicef.org.ar

Índice

	Pág.
Prólogo	6
Capítulo 1. Política pública de infancia	9
Políticas públicas integrales para la infancia, <i>Liliana Periotti</i>	10
Los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios, <i>Ramona Albornoz</i>	12
Política pública de infancia en el desarrollo infantil temprano, <i>Helia Molina Milman</i>	14
Capítulo 2. Los desafíos de la sustentabilidad de las políticas de desarrollo infantil	27
Cambios y desafíos de las políticas de niñez en Argentina, <i>Paola Vessvessian</i>	28
La Asignación Universal por Hijo, <i>Rodrigo Ruete</i>	36
Inversión social en primera infancia en Argentina, <i>Damián Bornari, Juan Balasini y Andrés Cappa</i>	39
Una mirada regional a la situación de la primera infancia, <i>Maite Onochie Quintanilla</i>	50
Lecciones de la experiencia de política pública para la primera infancia en Colombia, <i>Manuel Manrique Castro</i>	63
Iniciativa Maternidad Segura y Centrada en la Familia, <i>Zulma Ortiz</i>	71
Capítulo 3. La dimensión local e intercultural del desarrollo infantil	85
Enfoque intercultural y primera infancia en Perú, <i>María Elena Ugaz</i>	86
La experiencia uruguaya de Canelones Crece Contigo, <i>Gabriela Garrido</i>	93
Capítulo 4. Abordaje integral del desarrollo infantil	103
Derechos humanos y primera infancia, <i>Victoria Martínez</i>	104
La experiencia argentina en la planificación nacional de la educación obligatoria, <i>Marisa Díaz</i>	115
La experiencia de Pakapaka, <i>Cielo Salviolo</i>	120
La escolarización como política hacia la primera infancia, <i>Flavia Terigi</i>	125
Infancia, educación e igualdad, <i>Patricia Redondo</i>	130
Enfoque de derechos e integralidad, <i>Alicia Stolkiner</i>	134
El Plan Nacional de Primera Infancia de Brasil, <i>Carmen de Oliveira</i>	136
Medios de comunicación de calidad para la infancia, <i>Beth Carmona</i>	140
Actualizando el panorama de la educación infantil brasileña, <i>Ángela Rabelo Barreto</i>	146
Los planes de educación obligatoria y otras políticas de Estado en Paraguay, <i>Dora Inés Perrota</i>	160
Capítulo 5. Talleres	169
Capítulo 6. Anexo estadístico	189

Prólogo

Lo que sucede con un niño en sus primeros años de vida tiene una importancia fundamental tanto para su bienestar presente como para su futuro. Garantizar y cuidar el desarrollo infantil temprano es esencial para que los niños y niñas ejerzan el conjunto de derechos de los cuales son tutelares. Garantizar el desarrollo pleno en la primera infancia ayuda además a las personas a salir de la pobreza y a combatir la inequidad dentro de y entre las comunidades y las naciones.

Este libro es resultado de las conferencias y talleres presentados en el Encuentro Regional de Políticas Integrales “Crecer Juntos para la Primera Infancia” que se llevó a cabo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los días 9, 10 y 11 de noviembre de 2011. El Encuentro, convocado por Presidencia de la Nación, contó con el involucramiento y participación desde su inicio de las más altas autoridades y equipos políticos y técnicos del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y de los Ministerios de Desarrollo Social, Educación, Salud, Justicia y Derechos Humanos, Trabajo Empleo y Seguridad Social y Economía de la Nación. Unicef fue el aliado del gobierno para llevar adelante este relevante evento.

“Crecer Juntos por la Primera Infancia” tuvo el propósito de generar un espacio de reflexión e intercambio para difundir las prácticas y estrategias de implementación de las políticas públicas dirigidas a la primera infancia. Para ello, se convocó también a destacados especialistas y a funcionarios de Chile, Brasil, Paraguay, Uruguay, Perú y Colombia.

Durante tres días de fecundo intercambio la temática fue abordada desde distintos enfoques, campos disciplinarios y perspectivas. Las preocupaciones de los participantes (decisores públicos, académicos, representantes de organizaciones de la sociedad civil, promotores territoriales) también fueron diversas, y abarcaron desde interrogantes coyunturales para resolver los problemas inmediatos del día a día de la infancia en nuestro país, a través de la presentación de experiencias concretas, hasta reflexiones acerca de las políticas públicas más estructurales dirigidas a la primera infancia.

Algunos de los ejes que recorrieron transversalmente las diferentes exposiciones y talleres fueron los siguientes:

- Los primeros años de vida de un niño resultan fundamentales en el desarrollo de las diferentes etapas de su ciclo de vida ulterior.
- La inversión en primera infancia puede mejorar las capacidades futuras de los niños de distintas formas: aumentando las posibilidades de vivir una buena vida, ser económicamente productivos y vivir en sociedad como ciudadanos activos.
- Es necesario invertir en los niños y niñas, utilizando los presupuestos en los diferentes niveles de gobierno como una herramienta hacia el cumplimiento de los derechos de la niñez.
- Los niños y niñas que participan en programas de primera infancia tienen mejores logros de aprendizaje en la educación primaria; repiten y abandonan menos que aquellos que no tienen la oportunidad de participar en ellos.
- Las políticas públicas de infancia que han demostrado mayor eficacia son aquellas más holísticas, integrales, multisectoriales y sostenidas en el tiempo.
- Promover políticas públicas basadas en la integralidad resulta un proyecto colectivo del cual es necesario que participen gobiernos, comunidades, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.
- Pensar en términos de la integralidad de las políticas; la cultura (o el acceso de los niños a contenidos audiovisuales) está en pie de igualdad con otros aspectos que tienen que ver con la salud, la educación, la vivienda y la alimentación.

- La aplicación del enfoque intercultural en la primera infancia no sólo es un asunto ético y de derecho, sino que además logra políticas y programas más eficientes.
- Es imperativo que los países establezcan “el desarrollo de la primera infancia” como prioridad al desarrollar políticas de Estado.

Resulta complejo sintetizar una única idea fuerza de los debates surgidos en el Encuentro. Sin embargo, podríamos destacar la importancia de seguir pensando y trabajando en pos de políticas públicas de desarrollo infantil basadas en un enfoque integral, lo que necesariamente conlleva: i) coordinar acciones a diferentes niveles e instalar una perspectiva del trabajo interdisciplinario e intersectorial (integrar, sin descuidar las funciones específicas de cada sector, nuevas y diferentes prácticas), ii) ponderar el rol decisivo de las familias en el desarrollo integral de los niños y niñas, promoviendo la participación activa de la comunidad en el sostén y acompañamiento de las mismas, iii) propiciar una mejora en el acceso de las familias a recursos y servicios básicos de calidad y iv) fortalecer los espacios de cuidado temprano y servicios de atención a través de la capacitación del recurso humano, el equipamiento y las mejoras edilicias de los centros.

Se han podido constatar enormes avances en las políticas y programas destinados a la primera infancia en el país. Pero restan aun desafíos en relación a evaluaciones de impacto de políticas y programas que posibiliten ampliar y mejorar las buenas prácticas vigentes; un mayor nivel de articulación de los distintos sectores de las políticas de infancia para aunar sinergias y elevar los beneficios; y una determinante rectoría de políticas de primera infancia de carácter nacional y federal que alcance las metas prefijadas en todo el territorio nacional. Unicef quisiera participar como un aliado estratégico en esta agenda que poseen la Nación y las Provincias.

Estamos convencidos que este Encuentro Regional contribuyó a avanzar en este sentido, poniendo al desarrollo infantil como prioridad de agenda de las políticas públicas y generando acuerdos sobre las estrategias de implementación. Esperamos que esta publicación resulte una contribución más a la planificación de las políticas públicas dirigidas a la primera infancia en el país y en la región.

Andrés Franco
Representante
Unicef Argentina

A decorative graphic consisting of a solid purple horizontal bar at the top. Below it, there are several overlapping shapes: a light pink rectangle on the left, a darker pink rectangle to its right, a purple semi-circle on the right, a large purple rounded rectangle in the center, a light pink rounded rectangle on the left, a red semi-circle below the red rectangle, and a purple rounded rectangle below the purple semi-circle.

1. Política pública de infancia

Políticas públicas integrales para la infancia, *Liliana Periotti*

Los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios, *Ramona Albornoz*

Política pública de infancia en el desarrollo infantil temprano,
Helia Molina Milman



Políticas públicas integrales para la infancia

Liliana Periotti

Subsecretaria de Políticas Alimentarias, Ministerio de Desarrollo Social, Argentina
Coordinadora General del Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años

Desde 2003, el Gobierno Nacional ha orientado sus políticas públicas en pos de la construcción de una ciudadanía diferente, inclusiva y comprometida en la solución de los problemas de la comunidad. Se instala así un cambio en la mirada que, desde un abordaje integral, apunta a garantizar los derechos humanos sociales, políticos, económicos y culturales con equidad territorial.

El abordaje integral hace eje en las personas y los pueblos. Implica una integralidad en la mirada, superadora de las visiones fragmentadas presentes en modelos anteriores. Pero también implica una integralidad en la gestión desde la articulación intersectorial, multiactorial e interjurisdiccional. Es decir, un modelo de gestión asociado con un Estado presente, convocante de la participación de los distintos actores, que da lugar a una nueva institucionalidad en la relación Estado-sociedad.

Este enfoque conlleva, además, una estrategia territorial a fin de detectar las necesidades y demandas de cada sector, respetando la pertenencia étnica y cultural, para construir en lo diferente respuestas concretas. Así, el abordaje territorial integral busca promover la organización comunitaria, garantizando la participación de las comunidades en los procesos de diseño y ejecución de las acciones, otorgando sustentabilidad y logro de resultados a partir del reconocimiento de las diferencias regionales y culturales.

El logro de estos objetivos requiere no sólo de la voluntad política, sino también de generar las condiciones de innovación en la gestión estatal, en las formas de articulación y distribución justa y eficiente de los recursos.

En lo que refiere específicamente a las políticas hacia la primera infancia, con la sanción de la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes se inaugura una nueva etapa en el accionar de lo público con respecto a la niñez. De este modo, se pone fin a la intervención tutelar del Estado reconociendo a niñas, niños y adolescentes como sujetos plenos de derecho. En ello ocupa un lugar preponderante la recuperación de la familia como promotora de la integración social.

Esta decisión del Estado Nacional, sustentada en su legítima autoridad de promover políticas públicas basadas en la integralidad, resulta en un proyecto colectivo del cual participan gobiernos, comunidades, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. Ello supone el desafío de establecer los acuerdos y consensos necesarios para que la articulación intra e intersectorial nacional y la gestión federal sean una realidad.

Es desde esta perspectiva que los Ministerios de Desarrollo Social; de Educación; de Salud; de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; y de Justicia y Derechos Humanos de la Nación integran recursos, conocimientos y experiencias, consolidando espacios interinstitucionales en los niveles nacional, provincial y local, para el desarrollo del Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años.

El ámbito en el que se desarrolla esta articulación es el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación. Creado mediante el Decreto 357/02, su objetivo es constituir un espacio de planificación y coordinación de las políticas sociales para fortalecer la gestión de gobierno, a través de la definición de cursos de acción coordinados e integrales que optimizan la asignación de los recursos. Esto se lleva a cabo desde una perspectiva que considera que la asignación de recursos para la infancia no debe ser entendida como un gasto, sino como una inversión social fundamental para el logro de sociedades más justas y sin violencia, en un plano de plena vigencia de los derechos humanos.

Lo anterior exige una visión que tenga en cuenta todas las etapas del desarrollo de las personas. Es por eso que Primeros Años se propone visibilizar a los niños y niñas más pequeños instalando como política pública el abordaje integral del desarrollo infantil en su contexto familiar y comunitario. Asimismo, acompañar y fortalecer a las familias en su rol protagónico en la crianza desde una perspectiva que promueve la articulación de recursos, acciones y la participación y organización comunitaria.

Dadas sus características, el Programa reúne los principios rectores de derechos humanos: integridad, interdependencia, universalidad. Ello supone contemplar todos los aspectos del desarrollo infantil, tanto los físicos y psíquicos como los sociales, cognitivos y emocionales, tal como lo plantea la Convención sobre los Derechos del Niño.

En su adecuación a las realidades locales, complementa y fortalece los proyectos y programas existentes en las provincias y apoya las acciones en desarrollo en las localidades. Para ello despliega diversas estrategias de acompañamiento a las familias, los niños, las niñas y la comunidad, articulando recursos y poniendo a disposición sus equipos técnicos y una amplia red de facilitadoras y facilitadores capacitados por el Programa y con experiencia de trabajo.

De este modo, se lleva a cabo un trabajo articulado con los Centros Integradores Comunitarios en las Mesas de Gestión y con distintos actores presentes en el territorio para conformar entornos protectores de derechos de niños y niñas desde los primeros años de vida.

Primeros Años trabaja en forma directa con las familias, llevando adelante talleres y encuentros en los que se abordan temas como lactancia materna, alimentación y nutrición, cuidados en el embarazo y del niño/a pequeño/a, prevención de enfermedades infantiles, hábitos de higiene, educación sexual integral, lectura y narración, juego, aprendizajes tempranos, escolarización inicial, terminalidad educativa, promoción del trabajo decente, erradicación del trabajo infantil, derechos del niño, integración de niños con necesidades especiales, perspectiva de género, violencia familiar de género, ciudadanía y participación comunitaria, derecho a la identidad y diversidad cultural y comunicación comunitaria, entre otros.

Los temas vinculados con la alimentación se enmarcan en la concepción de la nutrición en sentido amplio que promueve el Ministerio de Desarrollo Social. La misma implica considerar la problemática alimentario-nutricional desde la complejidad, lo cual trasciende el estricto acto de ingerir nutrientes para mantener la salud. Esto último requiere de un enfoque integral que tenga en cuenta la salud, aspectos culturales, económicos, vinculares y la participación comunitaria desde la perspectiva de derechos.

Asimismo, se propicia la participación y el compromiso de las instituciones, de las organizaciones de las comunidades y de las familias a partir de las iniciativas comunitarias. Se trata de proyectos financiados por el Programa que incluyen en su elaboración y ejecución a las familias, a las/los facilitadoras/es y a las instituciones y referentes locales. Esto favorece la participación y movilización social y contribuye a visibilizar las necesidades y problemáticas de las niñas y los niños.

El objetivo es fortalecer a las familias en la crianza de las niñas y los niños, promoviendo ámbitos familiares e institucionales seguros y contenedores. De este modo se construyen o mejoran espacios comunitarios: espacios de juego y lectura, de lactancia, plazas, entre otros.

En este camino se avanza hacia políticas de Estado activas que fortalecen las capacidades institucionales, familiares y personales para mejorar los ámbitos de crianza tanto de la familia como de la comunidad. Así como también se promueve el acceso a servicios básicos de salud, educación, nutrición y agua potable, entre otros.

Este es el cambio que han tenido las políticas públicas en la Argentina. Y lo que se pretende desde este Estado es su profundización en forma conjunta con toda Latinoamérica, construyendo así las políticas para la infancia en la Patria Grande.



Los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios

Ramona Albornoz

Presidenta de la Comisión de Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil
Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, Ministerio de Desarrollo Social, Argentina

Desde el año 2003, en Argentina asistimos a una profunda transformación política, social y cultural con el objetivo de desandar el camino que transitábamos como consecuencia de la implementación de políticas que adherían al neoliberalismo. Desandar ese camino significó para el Estado argentino comenzar a prestar atención a las iniciativas que habían desarrollado las comunidades y las organizaciones sociales, de manera de atender lo que el Estado había abandonado en ese momento: el cuidado de la primera infancia.

En esa línea, la Comisión de Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios es una de las estrategias del Estado Nacional para abordar la temática de la primera infancia en nuestro país. Nace con la promulgación de la Ley 26.233 de Promoción y Regulación de Centros de Desarrollo Infantil, iniciativa impulsada por la senadora Alicia Kirchner, tomando como antecedente las experiencias que en materia de cuidado de niñas y niños se habían desarrollado en las distintas comunidades a lo largo y ancho de la Argentina.

En 2007 se sanciona la mencionada Ley 26.233 y en 2008 se promulga su reglamentación, lo que implicó la creación de la forma organizativa de la Comisión, estableciendo como autoridad de aplicación a la Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Esta complejidad aparente en la pertenencia tiene que ver con la formulación de las políticas sociales y además con que la existencia de los Centros de Desarrollo Infantil tiene como marco a la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y a la Ley 26.203 de Educación Nacional. En ese sentido, los centros son espacios de atención integral de niños y niñas de hasta 4 años de edad, en donde además se realizan acciones para instalar, en los ámbitos familiar y comunitario, capacidades que favorecen la promoción y protección de los derechos de niños y niñas.

Es en el camino de la restitución de derechos que se concibe el trabajo integral a través de políticas sociales, en donde la comunidad, sus formas organizativas y las familias tienen un rol central. Por ello, los distintos Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios se fortalecen a través de las propuestas propias de cada localidad, ya que nuestro país es muy diverso en materia cultural.

Esto lo hacemos utilizando distintas herramientas innovadoras. En primer lugar, con la participación de las provincias en la elaboración de las políticas en el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia. Este Consejo Federal, conformado por las distintas provincias y por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, representa el fuerte impulso y compromiso de instalar en la agenda pública la cuestión de la primera infancia. Trabajar en conjunto con los distintos ministerios y niveles es lo que llamamos desarrollo territorial, que tiene nuestra propuesta a nivel del Estado Nacional.

Entre las acciones llevadas adelante por la Comisión de Centros de Desarrollo Infantil se pueden mencionar:

- Fortalecimiento de las áreas provinciales, trabajando en conjunto lo que cada provincia determina.
- Fortalecimiento de los espacios de cuidado de la primera infancia en los Centros Integradores Comunitarios.
- Asistencia técnica, capacitación y asistencia financiera a los Centros de Desarrollo Infantil provinciales, municipales y de organizaciones no gubernamentales.

No estamos llevando adelante políticas “enlatadas” que son propias de otro momento histórico. Estamos construyendo la integralidad trabajando codo a codo, dejando de lado los egos y advirtiendo que cada área tiene una razón de ser, una especialidad. Construir el Estado presente y promotor a partir de todo lo que las organizaciones de la comunidad han aportado en estos diez largos años es hacerse cargo de la niñez y sobre todo de la primera infancia. Los niños son sujetos de derecho; no son solamente el futuro sino el presente.



Política pública de infancia en el desarrollo infantil temprano

Helia Molina Milman

MD MPH, Médica pediatra y salubrista

Departamento de Salud Pública de la Pontificia Universidad Católica de Chile

Introducción

El principal objetivo de este documento es reconocer que las características enriquecedoras de los ámbitos donde los niños y niñas nacen, crecen y aprenden son fundamentales para su desarrollo. Por ello, los padres, las familias y la comunidad requieren de políticas, planes y programas que, tanto a nivel nacional como local, los ayuden a ofrecer a sus niños entornos estimulantes y favorecedores del desarrollo infantil temprano (DIT).

Esto obedece a que la infancia temprana (0 a 8 años, incluyendo el período intrauterino) es un período muy importante en el desarrollo humano. En los primeros tres años, o en los primeros mil días de vida, existen momentos críticos en el desarrollo cognitivo, emocional, social y del lenguaje y las ventanas de oportunidad de intervención están claramente identificadas. Lo que se haga o se deje de hacer en ese período tendrá significancia a lo largo de todo el curso de vida. En otras palabras, el período de la infancia temprana puede demarcar la trayectoria en salud, el aprendizaje y la conducta, así como influir en las futuras etapas del desarrollo.

A su vez, las evidencias que han aportado las neurociencias, ciencias sociales, del comportamiento y económicas sobre la relevancia del desarrollo infantil temprano han favorecido el desarrollo de marcos conceptuales así como la identificación y análisis de los determinantes psicosociales involucrados.

Por otro lado, la infancia y su contexto han sido sujetos de políticas públicas sectoriales, conducentes principalmente a mejorar la sobrevivencia y a aumentar la cobertura educacional básica y pre básica.

En ese sentido, las características biopsicosociales, así como la importancia del entorno físico en el desarrollo infantil, requieren de políticas integrales, es decir, sin la mirada restringida de un sector como salud y/o educación. Por el contrario, se deben considerar todos los sectores y actores institucionales y sociales involucrados en generar condiciones favorables para el logro del óptimo potencial genético de desarrollo en la primera infancia.

En torno a esto último vale destacar que más de 200 millones de niños menores de 5 años no alcanzan su potencial de desarrollo en países de bajos y medianos ingresos (Engle, Fernald y otros, 2011).

Afortunadamente, gracias a la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en 1990 comienza a observarse una nueva retórica de la infancia: la introducción del concepto del niño y niña como sujetos de derechos y no como objetos de programas o intervenciones. En cuanto a la infancia temprana, el Comentario General 7 a la CDN detalla el derecho de cada niño y niña a lograr su óptimo potencial genético de salud y desarrollo y explicita el rol garante del Estado. Esto implica un cambio paradigmático que modifica de manera sustantiva la relación entre Estado, familia e infancia.

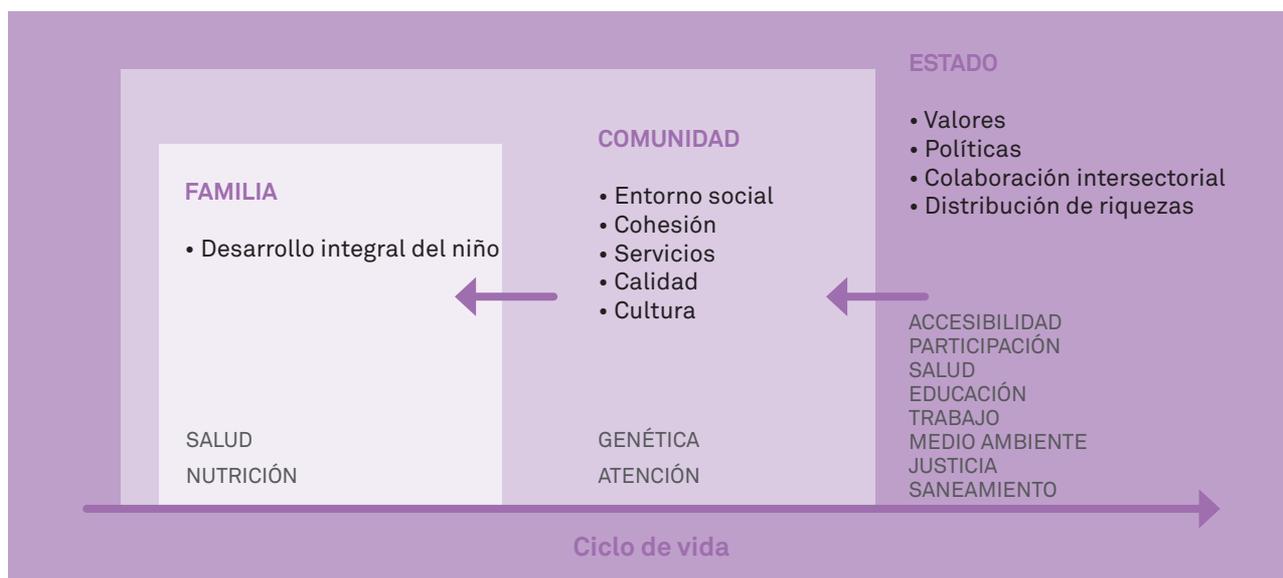
Marco conceptual del desarrollo infantil temprano

El desarrollo infantil no es sólo crecer y madurar, es mucho más. Es el producto de la interacción entre esas capacidades y los factores individuales, el ambiente y la experiencia. Es el proceso de cambio mediante el cual el niño aprende a lograr mayor complejidad en sus movimientos, pensamientos, emociones y relaciones con otros. Se caracteriza por la progresiva adquisición de funciones tan importantes como el crecimiento físico, el control postural, la autonomía de desplazamiento, la comunicación, las habilidades cognitivas y de lenguaje verbal así como la interacción social (Banco Mundial, 2010).

Modelo ecológico de desarrollo infantil temprano y determinantes sociales

El modelo ecológico (Bronfenbrenner, 1979), hoy compartido por la gran mayoría de expertos mundiales en el tema, considera que el desarrollo en su conjunto depende de la interacción dinámica del niño o niña con su entorno.

Figura 1 - Modelo ecológico adaptado



Fuente: Este modelo ecológico de desarrollo integral del niño y la niña fue adaptado por H. Molina y R. Mercer.

En esta visión (Figura 1), los ambientes y entornos están representados, desde lo macro a lo micro, por el Estado (y hoy día también el mundo global), la comunidad y la familia; y en conjunto con el patrón biológico constituyen un sistema de interacciones multidireccionales. El Estado opera a través de políticas públicas, marcos institucionales y jurídicos, así como valores y principios. La comunidad, mediante modos de organización y participación. Y la familia con su rol trascendente e irremplazable de amor, protección, cuidado y satisfacción de necesidades inmediatas (Irwin, Siddigi y Hertzman, 2007).

Los determinantes sociales de la salud (DSS), por su parte, son las condiciones sociales en las cuales viven y trabajan las personas o, de acuerdo con Tarlov (1996), “las características sociales dentro de las cuales la vida tiene lugar”. Incluyen las características específicas del contexto social que influyen en la salud y el desarrollo, así como las vías por las cuales estas condiciones se traducen en efectos en salud. Entre los determinantes sociales estructurales se encuentran la pobreza, las condiciones de empleo, la estratificación social y la educación.

La importancia de los determinantes sociales reside en que estos definen el espacio de vida y relaciones donde el niño nace, crece, juega y se relaciona, así como el acceso a servicios de salud, educación, vivienda, recreación, etc.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha reconocido al DIT como un determinante de la salud y el bienestar en todo el ciclo de vida. Pero a la vez, el desarrollo infantil está influenciado fuertemente por los determinantes sociales de la salud. Por ello, en 1995 se crea la Comisión de Determinantes Sociales de la Salud, con secretariado en la OMS y con liderazgo de varios países y sus mandatarios.

En el marco de la Comisión, y con el objetivo de indagar en los principales determinantes y su rol en la salud y el desarrollo humano en el mundo, se crean redes de conocimiento para cada uno de los temas seleccionados, entre los que se encontraba el DIT. Como fruto de ese trabajo, el grupo de expertos liderado por Clyde Hertzman entrega un documento de informe final, llamado “Desarrollo infantil temprano. Un potente equalizador”, que hace recomendaciones muy concretas a los países para el desarrollo de políticas públicas de infancia.

Evidencias provenientes de las neurociencias

Las neurociencias han aportado un fuerte cuerpo de evidencias sobre la existencia de períodos críticos y sensibles del desarrollo, visualizando ventanas de oportunidad, a veces únicas, para el logro de determinadas competencias. Por ejemplo, la reproducción neuronal es intensa en el período intrauterino. Para desarrollarse, estas células deben conectarse entre sí. Cuanto más estimulante sea el entorno primario, más conexiones positivas se producen en el cerebro.

Si bien la nutrición y el desarrollo físico son fundamentales, los niños pequeños también necesitan pasar su tiempo en un ambiente afectivo y receptivo que los proteja de la desaprobación inadecuada y el castigo. Requieren oportunidades para explorar el mundo, jugar y aprender cómo hablar y escuchar a los demás (Di Pietro, 2000).

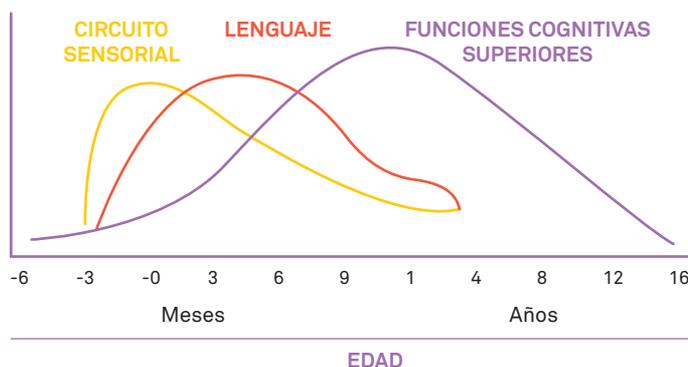
Esto se debe a que las experiencias negativas, la falta de estimulación, la nutrición insuficiente y el estrés durante la vida intrauterina y los primeros mil días imprimen ciertas características que acompañan todo el curso de vida. También se reflejan en retrasos en los ámbitos físico, psíquico, cognitivo y/o social, se traducen en fracaso escolar y trastornos en el comportamiento: estilos de vida poco saludables, delincuencia, abuso de sustancias, bajos ingresos, violencia intrafamiliar y en enfermedades crónicas como diabetes e hipertensión, entre otras (Barker, 1999).

Por otro lado, los principales riesgos biológicos de alteraciones en el DIT son la desnutrición intrauterina, la desnutrición crónica, la deficiencia de yodo y hierro y las infecciones recurrentes (diarrea, malaria, VIH).

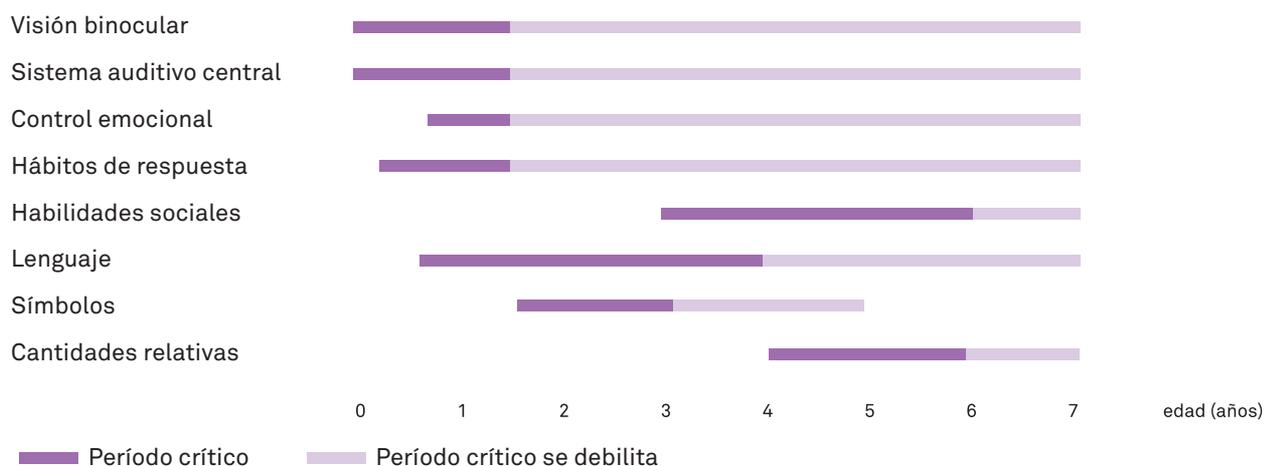
Los riesgos psicosociales más importantes son la falta de estimulación y de oportunidades para aprender, una pobre relación entre el niño y quien lo cuida y cría, la depresión materna, la exposición a violencia ambiental, el maltrato, el abuso y la institucionalización. Muchos de estos riesgos están fuertemente asociados a la pobreza (Hertzman, 2000).

Figura 2 - Evidencias de las neurociencias**Lenguaje y crecimiento cerebral desde el nacimiento a los 2 años**

Edad	Lenguaje	Peso
Nacimiento	Llanto	335 grs.
3 meses	Arrullo	516 grs.
6 meses	Balbuceo	660 grs.
9 meses	Jerga	750 grs.
12 meses	Primera palabra	925 grs.
18 meses	Com. dos palabras	1.024 grs.

Desarrollo cerebral humano

Fuente: Nelson, From Neurons to Neighborhoods, 2000.

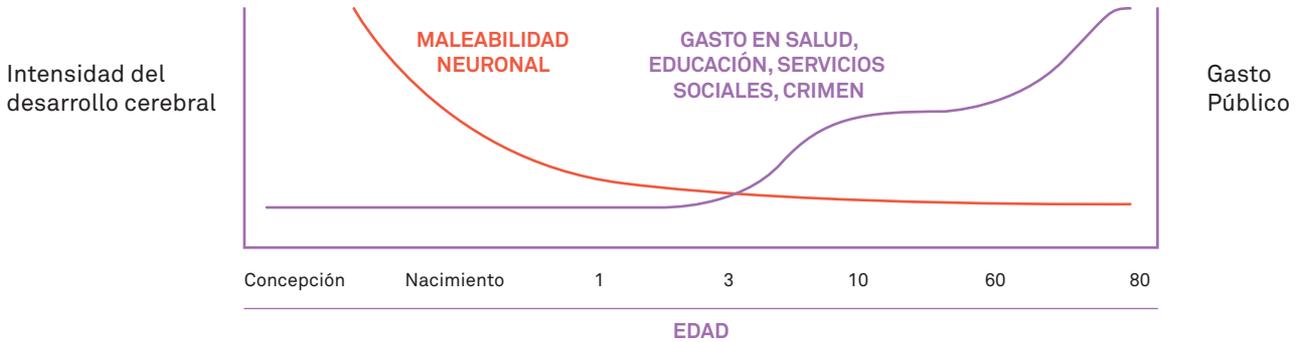
Períodos críticos del desarrollo temprano**Perspectiva económica**

También las ciencias económicas han entregado evidencias del costo de efectividad de las intervenciones adecuadas en primera infancia, así como del costo de no invertir. Paradójicamente, en los períodos en que la actividad neuronal es más intensa y los momentos críticos son más cortos, la inversión en infancia es más baja, por lo que los Estados deben posteriormente hacerse cargo de las consecuencias del déficit de desarrollo (problemas de aprendizaje, bajo rendimiento y deserción escolar, estilos de vida poco saludables, adicciones, violencia, delincuencia, empleos con baja remuneración y enfermedades crónicas no transmisibles del adulto, entre otras).

Esto sucede a pesar de que existen estudios longitudinales de intervenciones en la infancia temprana en relación a DIT que muestran tasas de retorno superiores a 14 veces lo invertido.

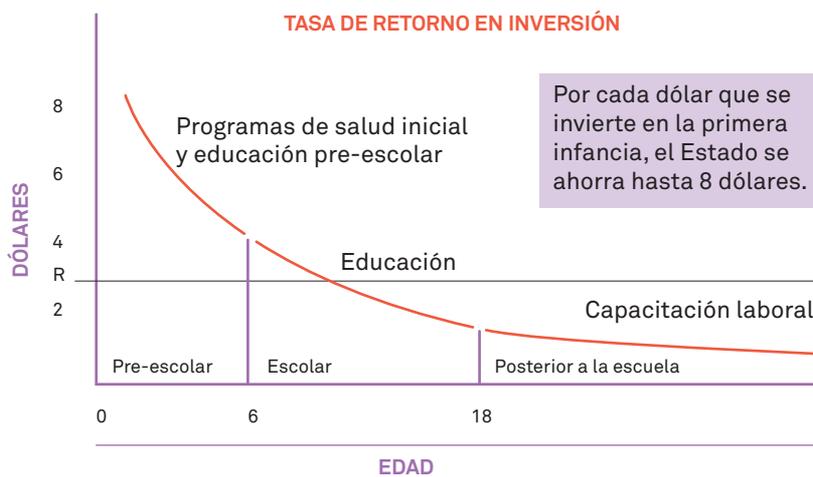
Por ello, en la actualidad muchos economistas consideran que la única forma de romper el ciclo intergeneracional de la pobreza es a través del DIT. Un buen comienzo en la vida es clave y apunta a reducir las intolerables brechas de inequidad que existen en Latinoamérica (Sen & Brundtland, 1999).

Gráfico 1 - Desarrollo del Sistema Nervioso Central



Fuente: Perry, 1996.

Gráfico 2 - Inversión estratégica



Fuente: Pedro Carneiro, James Heckman, Human Capital Policy, 2003.

Políticas de infancia

En primer lugar es importante dar cuenta de las diferencias entre las políticas públicas de infancia y los programas infantiles o las intervenciones sectoriales específicas.

El concepto políticas públicas refiere al marco regulatorio y a las disposiciones institucionales que se establecen para brindar servicios, a nivel nacional o estatal, para asegurar que los niños y niñas de una nación tengan acceso a servicios de DIT de calidad.

Los programas, en cambio, refieren a intervenciones específicas que pueden variar en cuanto a su objetivo primordial, como mejorar el crecimiento físico o fomentar el desarrollo cognitivo o socioemocional, y su cobertura puede ser a pequeña o a gran escala. Constituyen, además, la manera en que se implementan las políticas públicas.

Hoy la perspectiva desde la que se gestan las políticas públicas de infancia en todo el mundo está vi- rando desde lo asistencial y clientelista hacia un marco de ciudadanía y derechos de la niñez.

Por otro lado, frente al diseño de una política pública de infancia surgen diversos dilemas, considerando su objetivo, los actores involucrados, la población a la cual está destinada, etc. Asoman entonces discusiones y conflictos entre distintos grupos de poder, de opinión o de competencia técnica. Los principales dilemas y preguntas a responder en el proceso de diseño e implementación de una política pública de infancia son:

- Se plantea como “la política” de infancia o como una de varias políticas particulares o temáticas.
- La política será sectorial o intersectorial.
- Será de carácter universal o focalizado.
- El diseño contempla un enfoque basado en el óptimo o lo deseado o sólo aspira a avanzar en lo factible y más urgente y necesario.
- Integralidad o fragmentación en su implementación.
- Centralizada o descentralizada, se pensará centralmente y se implementará localmente o cada región o espacio administrativo generará su propia política.
- Definida por el Estado o definida por el mercado.
- Garantía de derechos o provisión de servicios.
- Dirigida a la infancia con los niños y niñas en calidad de ciudadanos o de meros beneficiarios.
- Políticas poblacionales o políticas de enfoque individual.
- La implementación será con presupuesto nacional o regional, solamente público o público-privado.

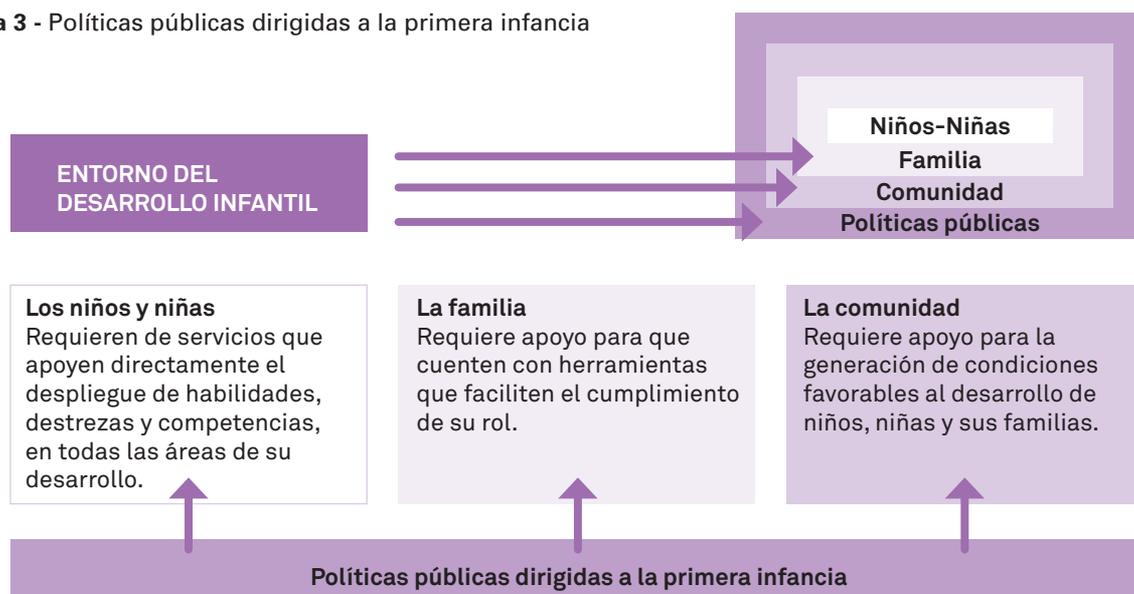
Más allá de los dilemas mencionados –los más comunes y transversales– en cada contexto país habrá distintas preguntas y disyuntivas a resolver. Sin embargo, hoy se cuenta con sólidas evidencias de que las intervenciones tienen un impacto en el DIT (Anderson, 2003). En ese sentido, existen criterios conocidos para establecer prioridades y reducir inequidades. Se conoce, por ejemplo, el costo de no invertir en la infancia temprana y de cómo el riesgo temprano, el riesgo múltiple y el riesgo acumulado aumentan las desigualdades (Engel et ál. 2011). Además, las políticas de supervivencia infantil y las de desarrollo temprano son indivisibles. Asumir una perspectiva de desarrollo temprano entrega los elementos fundamentales para la supervivencia y buena salud.

Las políticas públicas de infancia que han demostrado mayor eficacia son aquellas más holísticas, integrales, multisectoriales y sostenidas en el tiempo. Aunque al respecto vale destacar la complejidad en el trabajo intersectorial y multidisciplinario, ya que la cultura predominante es sectorial y responde a una lógica burocrática, competitiva y no basada en resultados. La gran cantidad de actores involucrados pertenecientes a sectores e instituciones con agendas propias y la evaluación de su gestión relacionada con objetivos y presupuesto sectorial son parte de las dificultades a sortear.

Sin embargo, cuando esta complejidad es superada, la complementariedad y sinergia resultante de políticas integrales permite el logro de resultados en DIT y numerosas externalidades positivas. Por ello llama la atención que existiendo tanta información y evidencias, sean muy pocos los países de Latinoamérica que implementen políticas de DIT como prioridad y que inviertan los recursos necesarios que, de acuerdo a las recomendaciones de la Comisión de Determinantes Sociales de la OMS a través de la Red de Conocimientos de DIT, debiera ser al menos de 1,5 por ciento del Producto Geográfico Bruto.

Un elemento fundamental a considerar, al diseñar e implementar políticas públicas de infancia, es el desarrollo del modelo de evaluación y monitoreo desde el inicio del proceso. Esto permite incorporar los sistemas de información necesarios así como el diálogo con otros sistemas de información útiles para monitorear el curso de la implementación, los resultados y el impacto a corto, mediano y largo plazo.

Figura 3 - Políticas públicas dirigidas a la primera infancia



Fuente: Chile Crece Contigo, Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia.

El caso chileno

Chile es un país de medianos ingresos con 17 millones de habitantes y una diversa geografía, lo cual representa una gran variabilidad de contextos en tanto fuentes productivas, niveles de ruralidad, etnias, clima, etc.

La gran tradición de salud pública chilena que ha desarrollado y fortalecido los programas materno infantiles permite al país lucir indicadores muy satisfactorios. Para ello han sido fundamentales los progresos en educación, la disminución de la pobreza extrema, el desarrollo de servicios de salud, el saneamiento básico y el agua potable.

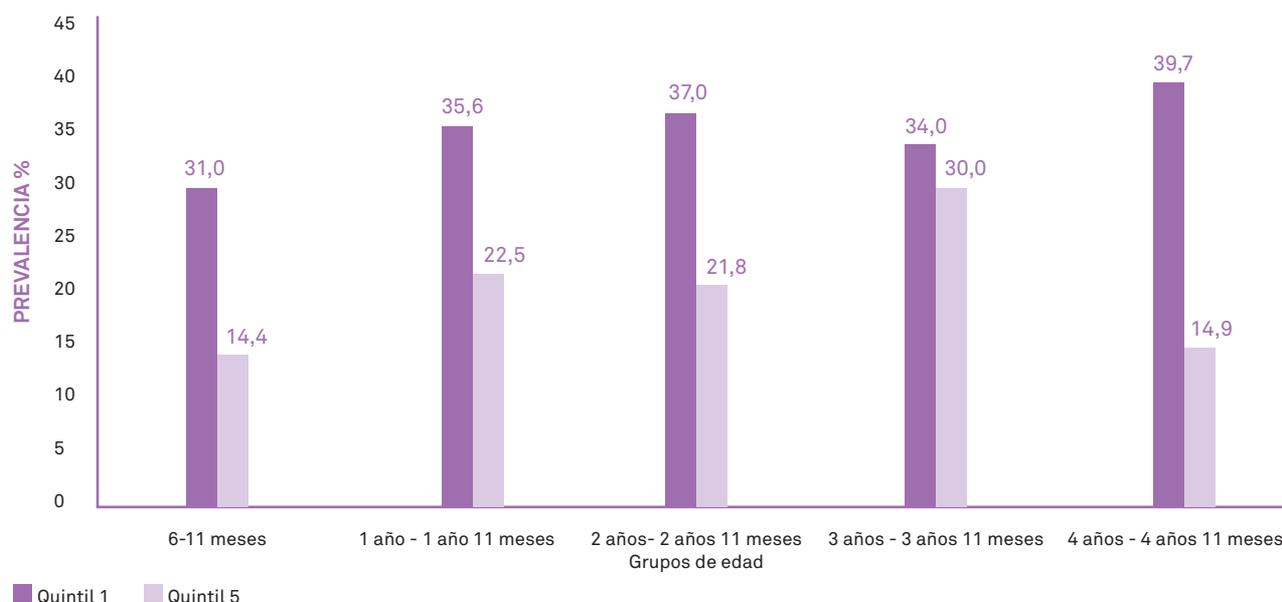
Es importante destacar el rol que han jugado las políticas públicas de amplia cobertura, larga duración y evaluadas en términos de impacto, como el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PAC), el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), que alcanza coberturas del orden del 95%, y el aumento registrado en el nivel educativo de las madres, siendo un potente determinante de la salud y el desarrollo infantil.

Además, la mortalidad materna es la más reducida en América Latina y la mortalidad infantil alcanza los 8 por mil nacidos vivos. El 99% de los partos son atendidos por profesionales y en instituciones de salud y la desnutrición primaria es cercana a 0.

Sin embargo, el DIT no se destaca por presentar buenos indicadores. Si bien hasta 2006 no existían datos nacionales, múltiples estudios académicos realizados principalmente en áreas de alta vulnerabilidad hacen sospechar importantes tasas de retraso en el desarrollo integral de la infancia.

En 2006 se realiza la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCAVI), cuyos resultados muestran altas tasas de rezago y retraso, constatándose una importante brecha entre los quintiles de más bajos y de más altos ingresos. Hay que resaltar que Chile es uno de los países de mayor Índice de Gini en América Latina (CEPAL, 2011).

Gráfico 3 - Rezago del desarrollo en Chile. Comparación quintil 1 y 5 NSE, por grupo de edad



Fuente: Informe Final II Encuesta Nacional de Calidad de Vida y Salud 2006. División de Planificación Sanitaria. Ministerio de Salud.

Coincidente con esta realidad, asume en 2006 la presidencia de la República una pediatra y salubrista, Michelle Bachellet, que reconoce la importancia de tener equidad desde el principio de la vida como un derecho y un principio de justicia social, entendiendo la importancia de los primeros años en el logro del óptimo potencial genético de desarrollo. Con fuerte voluntad política y liderazgo convoca a un grupo de expertos de variadas profesiones e ideologías políticas de modo de obtener una propuesta integral, consensuada en lo técnico y en lo estratégico, para la política de infancia en Chile. Esta propuesta es analizada por el gabinete de ministerios sociales y a través de comisiones técnicas ministeriales se concreta una política de infancia que se inserta en el marco del sistema global nacional de protección social. Nace entonces Chile Crece Contigo, una política pública de alcance nacional, basada en la mejor evidencia científica internacional y que busca intervenir sobre las condiciones de origen de las inequidades del desarrollo humano del país.

Chile Crece Contigo permite equiparar oportunidades de desarrollo infantil, previniendo las causas estructurales de la pobreza y aportando a la movilidad social. Hace posible la sinergia interinstitucional: articula, organiza, integra y genera prestaciones de apoyo a la primera infancia (desde la gestación hasta los 4 años), provistas por diversos servicios públicos, lo que permite realizar un seguimiento a la trayectoria del desarrollo de cada niño y niña durante su primera infancia. Acompañar la trayectoria del desarrollo de los niños implica detectar oportunamente situaciones de riesgo y/o factores de vulnerabilidad que los afectan a ellos y a sus familias. Esto se logra generando alertas que activen las prestaciones tanto de salud como del ámbito social, derivando y monitoreando caso a caso, para atender así las distintas situaciones de vulnerabilidad que se presentan (Molina, Cordero & Silva, 2008).

Aunque hay muchos sectores involucrados, se entrega al Ministerio de Desarrollo Social el rol de ente coordinador y responsable de articular a los actores en los espacios de planificación, gestión y evaluación al nivel nacional y local.

Los principios técnico valóricos de Chile Crece Contigo son:

- Perspectiva de derechos: universalidad, interés superior del niño/a y autonomía progresiva en el ejercicio de los derechos.
- Visión integral del desarrollo de los niños y niñas.
- Reconocimiento de la familia como principal agente responsable del desarrollo integral de los niños y niñas, respeto por sus preferencias, opciones y necesidades laborales y/o educacionales.
- Importancia del entorno social y comunitario para el desarrollo infantil.
- Protección y apoyo personalizado (a partir de sus necesidades) de cada niño o niña a través de su ciclo de vida en función de metas de desarrollo.
- Oferta programática pertinente y flexible ante condiciones familiares y territoriales diversas.
- Aprovechamiento eficiente de todos los recursos (públicos y privados) disponibles, constituyéndose en un real sistema de protección social.
- Incorporación de actores locales y comunitarios en la gestión, provisión, monitoreo y/o evaluación del sistema.
- Gestión orientada a resultados de desarrollo de niños y niñas, en base a:
 - Estándares de desarrollo integral y universal.
 - Garantías de calidad de programas y prestaciones.
 - Seguimiento y evaluación del sistema, sus prestaciones y resultados.
 - Rendición de cuentas y contraloría social.

En relación a la población objetivo, Chile Crece Contigo tiene las siguientes estrategias:

- Universales: programas educativos, espacios interactivos de educación a la familia y propuestas legislativas de apoyo a la mujer, la familia y los niños.
- Para niños y niñas de 0 a 4 años que se atienden en el sistema público de salud, que representa alrededor del 80% de los niños chilenos, el Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial.
- Para embarazadas, madres y niños pertenecientes al 60% de la población más vulnerable, visitas domiciliarias, subsidio familiar, acceso a salas cuna y jardines infantiles y apoyo a necesidades especiales, entre otros servicios.

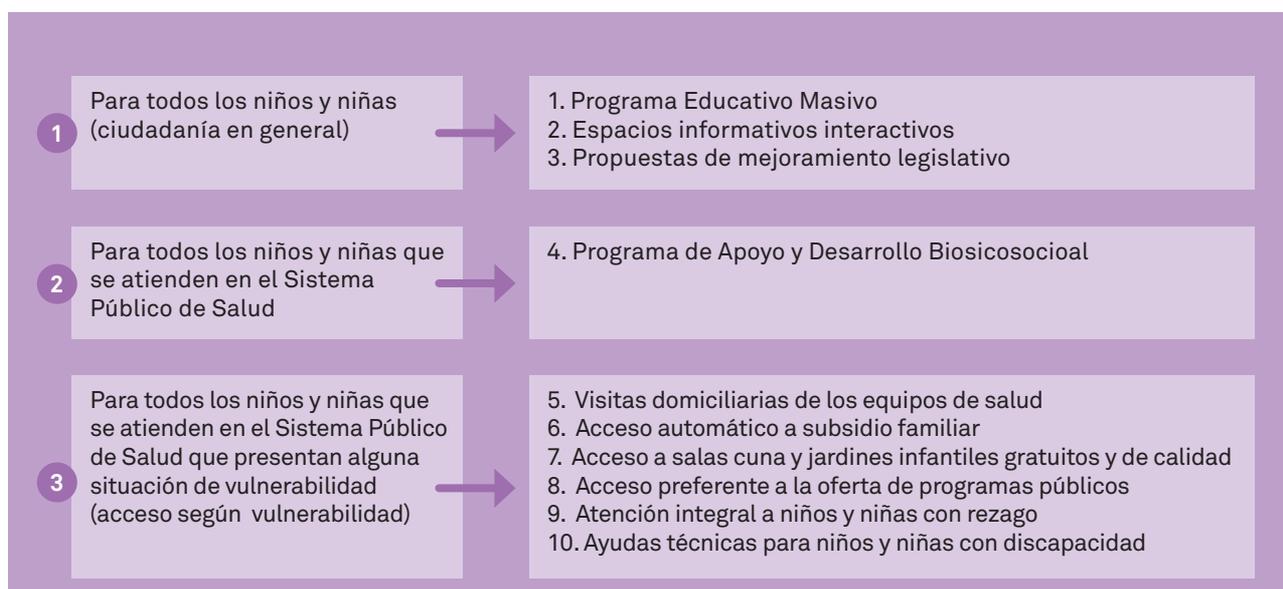
La puerta de entrada a Chile Crece Contigo es a través de la Atención Primaria de Salud (APS), en el primer control de embarazo, que en Chile tiene amplia cobertura en el sistema público de salud. De acuerdo al protocolo se hace una ficha de protección social que permite visualizar las vulnerabilidades y derivar a los servicios correspondientes. Se consideran con riesgo o vulnerabilidad a las embarazadas adolescentes, de bajo nivel educacional, que acuden al primer control después de las 20 semanas; las enfermedades concomitantes; los problemas de salud mental; la violencia; el abuso de sustancias; y el bajo nivel socioeconómico, entre otros. Con el objetivo de afinar la percepción de vulnerabilidad y apoyar in situ a la familia en su conjunto se hace una visita domiciliaria integral con un equipo mul-

Figura 4 - Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia, 2006

tidisciplinario. En los municipios existe un equipo de Chile Crece Contigo que genera las condiciones facilitadoras y el despliegue de estrategias intersectoriales, según el caso y el contexto.

Existe un catálogo de prestaciones basadas en la mejor evidencia posible y que es el mínimo a implementar en salud. Para ello se han preparado los equipos de APS (médicos, matronas, enfermeras, trabajadora social, educadora de párvulos, entre otros) y se desarrolla el Programa de Apoyo Biopsicosocial.

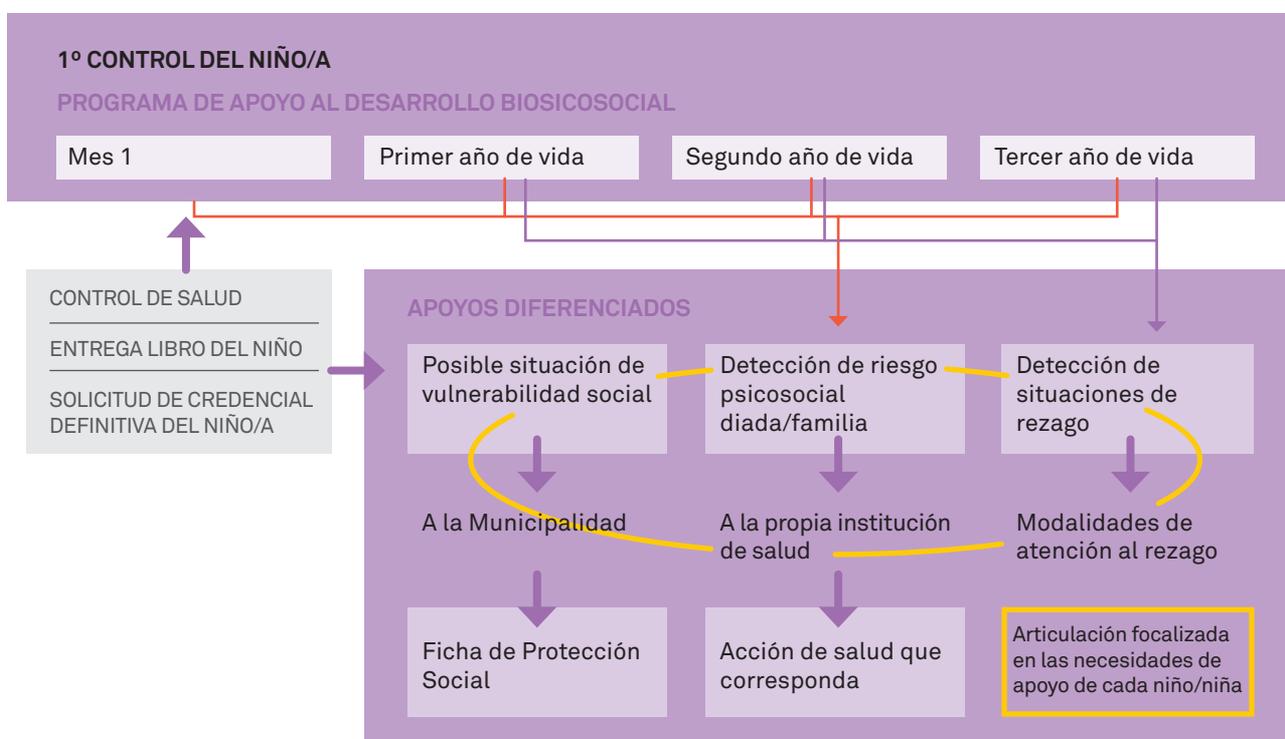
Chile Crece Contigo ha cambiado normativas de atención y extiende los tiempos de consulta de control de embarazo y de control infantil. En lo relativo al parto y parto, hoy la parturienta puede estar

Figura 5 - Apoyos y prestaciones que ofrece Chile Crece Contigo

acompañada durante el trabajo de parto y el parto por quien ella decida; el neonato debe tener contacto piel a piel con la madre al menos 20 minutos al momento del nacimiento y comienza de inmediato la lactancia materna. Al alta, todo niño nacido en el sistema público recibe algunos elementos considerados importantes para la equidad y el desarrollo: cuna portable, cojín de lactancia, bandolera para transporte cuerpo a cuerpo, cremas y aceites para masaje y materiales educativos, entre otros elementos.

La implementación de Chile Crece Contigo comienza en 2007 en 100 comunas del país y se cubre el total de 345 en 2008. El sistema de salas cunas y jardines infantiles aumentó un 480 por ciento su capacidad de oferta, aunque aún sigue siendo insuficiente.

Figura 6 - Lógica del acompañamiento longitudinal a la trayectoria del desarrollo (primeros años)



El objetivo es tener la ecuación más virtuosa entre cobertura y calidad. En ese sentido, hoy es un imperativo ético y técnico evaluar las políticas públicas. Conjuntamente con el proceso de planificación e implementación de Chile Crece Contigo se desarrolla un modelo de evaluación que considera estudios descriptivos, cohortes retrospectivas y prospectivas así como estudios cuasi experimentales para evaluar estructuras, procesos, resultados intermedios e impacto. Durante 2012 se tendrán ya los resultados de impacto en el sistema total así como en programas específicos. Si bien cada sector puede y debe hacer monitoreo y evaluación, la evaluación global del sistema la conduce el ministerio coordinador.

Un tema de difícil abordaje se relaciona con los sistemas de información necesarios para el monitoreo. Chile Crece Contigo posee una plataforma diseñada especialmente para hacer el seguimiento de los procesos y ser capaz de dar alertas. Aún está en proceso la generación de un solo modelo que permita a los sistemas de información sectoriales dialogar con el de Chile Crece Contigo.

Los estudios de estructura y procesos muestran una excelente aceptabilidad del sistema por parte de la población, así como por los profesionales de salud y de educación preescolar. Además, la infraestructura y los recursos humanos han mejorado permanentemente en calidad y cantidad.

Algunas lecciones aprendidas:

- Una imagen, un presupuesto y varios ministerios involucrados han resultado una buena fórmula para potenciar el trabajo intersectorial y optimizar los recursos.
- Avanzar desde lo existente. El sistema de salud, de educación y otros no cambiaron todo para implementar Chile Crece Contigo. Se valoraron la historia y los logros, aportando estrategias y sumando esfuerzos.
- La existencia de un presupuesto especial para implementar la política de infancia resultó fundamental en las posibilidades de ir a escala nacional en dos años. No se pueden implementar políticas sin recursos.
- La gestión territorial es la clave del éxito. Es en lo local donde se dan las relaciones entre autoridades y comunidad, entre sectores sociales y organizaciones. Esto no se dio fácilmente en Chile, pero el trabajo en red ha crecido.
- La voluntad política se constituye en lo más relevante, ya que se asignan recursos y se hace abogacía al interior del gobierno. En el caso chileno se creó la Ley Chile Crece Contigo, que se constituyó en una política de Estado, lo cual permite la sostenibilidad a pesar de los cambios de gobierno.
- Un sistema de información adecuado es fundamental para el monitoreo de la política.
- Es importante tener un organigrama en base al esqueleto institucional, modelo de gestión y un modelo del trabajo intersectorial donde se estipulen los procesos y las líneas de comunicación. Es necesario también generar condiciones permanentes y sistemáticas de coordinación intersectorial con claridad de roles y funciones de cada sector e institución y con mecanismos de rendición de cuentas.
- El ente coordinador tiene que tener muy claras sus atribuciones. Es ideal que haya un marco legislativo que lo avale o, cuando menos, un decreto presidencial.
- Avanzar en una cultura de complementariedad y sinergia, jamás de competencia. Hay que poner incentivos al trabajo intersectorial y metas comunes de las cuales rendir cuenta.
- Construcción de competencias en los trabajadores e involucrados de modo que desde los distintos sectores se compartan los marcos conceptuales y las intervenciones específicas. Esto es un proceso largo, complejo y caro, pero extremadamente necesario. Se deben usar todos los mecanismos y tecnologías disponibles.

Bibliografía

Anderson, L.; Shinn, C.; Fullilove, M.; Scrimshaw, S.; Fielding, J.; Normand, J.; Carande-Kulis, V. & The Task Force on Community Preventative Services, (2003). The effectiveness of early childhood development programs. *American Journal of Preventive Medicine*, vol 24 (3S), pp. 32-46.

Barker, D. (1999). Fetal and infant origins of adult disease: The womb may be more important than the home. *British Medical journal*, pp. 301.

Bronfenbrenner, U. (1979). *The ecology of human development*. Cambridge: Harvard University Press.

Di Pietro, J. (2000). Baby and the brain: advances in child development. *Annual review of public health*; vol 21, pp. 455-471.

Engle, P.; Fernald, L.; Alderman, H.; Behrman, J.; O'Gara, C.; Yousafzai, A.; Cabral de Melo, M.; Hidrobo, M.; Ulkuer, N.; Ertem, I.; Iltus, S.; The Global Child Development Steering Group. (2011). Strategies for reducing inequalities developmental outcomes for young children in low income and middle income countries. *The Lancet*, vol 378 (9799); pp. 1339-1353.

Hertzman, C. (2000). The Case of an early child strategy. *Insuma: Canadian Journal of Policy research*; vol 1(2), pp. 11-18.

Irwin, L.; Siddigi, A. & Hertzman, C. (2007). Early Child development a powerful equalizer. *Final report to the Social Determinants of Health WHO*.

Molina, H.; Cordero, C. & Silva, V. (2008). De la sobrevida al desarrollo integral de la infancia: pasos en el desarrollo del sistema de protección integral a la infancia. *Revista Chilena Pediatría*. Vol 79(1), pp. 11-17.

Sen, A. & Brundtland, G. (1999). Conferencias magistrales: Romper el ciclo intergeneracional de la pobreza invertir en la infancia. Banco Interamericano de Desarrollo.

Tarlov, A. (1996). "Social determinants of health: the sociobiological translation". En Blane, D.; Brunner, E.; Wilkinson, R. *Health and social organization*. Londres: Routledge, pp. 71-93.

2. Los desafíos de la sustentabilidad de las políticas de desarrollo infantil

Cambios y desafíos de las políticas de niñez en Argentina,
Paola Vessvessian

La Asignación Universal por Hijo, *Rodrigo Ruete*

Inversión social en primera infancia en Argentina,
Damián Bornari, Juan Balasini y Andrés Cappa

Una mirada regional a la situación de la primera infancia,
Maite Onochie Quintanilla

Lecciones de la experiencia de política pública para la primera infancia en Colombia, *Manuel Manrique Castro*

Iniciativa Maternidad Segura y Centrada en la Familia,
Zulma Ortiz



Cambios y desafíos de las políticas de niñez en Argentina

Paola Vessvessian

Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia,
Ministerio de Desarrollo Social, Argentina

Introducción

El paradigma de la promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes implica modificaciones socioculturales e institucionales profundas, en tanto supone cambios en las concepciones sobre los sujetos, las familias y las comunidades. Estos cambios implican repensar las problemáticas de niñez y adolescencia desde su complejidad y abordarlas desde la integralidad de las políticas públicas.

Esta presentación se propone analizar aquellos cambios que resultaron más significativos en el proceso de afianzamiento de la política integral de derechos. A los fines expositivos, se estructura en tres apartados. En primera instancia, se analizan las políticas públicas implementadas por el Gobierno Nacional a partir de 2003. Seguidamente, se hace un recorrido del proceso de transformación de las políticas de niñez en la Argentina, atendiendo al impacto de la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes y las modificaciones normativas e institucionales que se relacionan con ella. Para finalizar, se comentan algunos de los principales ejes de trabajo de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) y los desafíos actuales.

Las políticas sociales desde una concepción diferente de las políticas públicas

En 2003 comienza un proceso de cambio en la manera de pensar y llevar adelante las políticas públicas. El Estado Nacional recupera su rol activo y protagónico, iniciándose un camino que tiene como eje central a los derechos humanos, sociales, políticos, económicos y culturales. En concordancia, se repensaron las políticas sociales desde otras premisas:

- Concibiendo al destinatario de las políticas públicas como sujeto de derecho, activo y partícipe del cambio social.
- Promoviendo la integralidad y la equidad territorial.
- Concretando políticas activas en aquellos lugares de mayor vulnerabilidad y criticidad.
- Recuperando el rol de la comunidad –de las organizaciones comunitarias– en la construcción de un tejido social.
- Pensando a la familia y al empleo como ámbitos prioritarios para la inversión social.
- Propiciando modificaciones normativas y reformas institucionales en pos de la promoción, protección y restitución de derechos sociales.

- Aumentando la inversión en políticas públicas y promoviendo las reformas administrativas necesarias a fin de garantizar cobertura, calidad y oportunidad de las prestaciones.

Estas premisas se fueron plasmando en iniciativas concretas y de alcance federal. Se describirán aquí las que resultan más relevantes respecto de su impacto cuanti y cualitativo.

Asignación Universal por Hijo/Asignación por Embarazo

La Asignación Universal por Hijo debe entenderse como un hito en el camino de la protección de derechos. Institucionaliza la seguridad social desde una nueva concepción: no es un subsidio económico, sino la *concreción de un derecho* que hasta su implementación sólo era atributo de quienes tenían empleo formal y bajo relación de dependencia.

En términos cuantitativos, implicó un aumento significativo de la inversión del Estado Nacional para la protección de los niños, niñas y adolescentes. En 2003, la inversión estatal por niño era de 575 pesos, monto que fue aumentando hasta alcanzar los 2.281 . Con la Asignación Universal, la inversión alcanza los 11.824 millones de pesos.

En términos cualitativos, el impacto es aún más importante. El aumento de la reinserción al sistema educativo (20% en la población de menos de 18 años), la creciente regularización del control sanitario (que alcanza al 56%) y el mayor cumplimiento con el plan de vacunación se vinculan a esta iniciativa.

En el mismo sentido, debe entenderse la Asignación por Embarazo. La prestación monetaria, que se hace extensiva a todas las embarazadas, tiene como objetivo mejorar las condiciones de posibilidad real de acceso a los controles prenatales.

Los mismos tienen una doble importancia: inciden directamente en la disminución del porcentaje de muerte neonatal y promueven el vínculo de la familia con el establecimiento sanitario desde un período muy temprano, favoreciendo, desde el primer momento, el proceso de seguimiento del bebé.

Pensiones no contributivas

En 2003 se registraban 124.000 pensiones no contributivas; hoy hay 1.134.000. Este aumento obedece también a una mirada desde una perspectiva de derechos ya que fue decisión del Gobierno Nacional eliminar el sistema de cupos, de altas por bajas –que regulaba la implementación de esta línea–, y hacer extensiva la cobertura.

De este modo pudieron acceder a la prestación monetaria y a contar con obra social la totalidad de las personas que se encontraban en situación de vulnerabilidad y que presentaban algunas de las características que definían a la población destinataria de dicha prestación: personas con alguna discapacidad, mayores de 70 años sin registro formal de aportes jubilatorios, madres con más de 7 hijos.

Programas de mejora en la inclusión y la calidad educativa

Fue decisión del Estado Nacional aumentar las inversiones para ampliación de la cobertura educativa. Estas fueron plausibles desde la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo.

La ampliación de la cobertura viene acompañada de inversiones que tienden a fortalecer la calidad de las prestaciones. En este sentido, cobra relevancia la implementación del Plan Nacional de Inclusión Digital, porque suma calidad desde la equidad: que hoy, un millón y medio de niños, niñas y adolescentes puedan tener acceso a herramientas informáticas, a contar con una netbook para fortalecer su formación, es un claro ejemplo de inversión para la igualdad de oportunidades.

Argentina Trabaja: Promoción de la Empleabilidad

El Ministerio de Desarrollo Social –en articulación permanente con otros organismos– impulsa estrategias programáticas tendientes a la promoción de la empleabilidad. Dichas estrategias se traducen en acciones concretas de generación y/o fortalecimiento de iniciativas productivas enmarcadas en la economía social. Así, la inversión de fondos y la asistencia y acompañamiento técnico están dirigidos a iniciativas asociativas, cooperativas o encadenamientos productivos de emprendedores individuales.

Todas estas iniciativas encuentran una real posibilidad de incorporación al circuito productivo y de comercialización formal desde la implementación del Monotributo Social.

El Decreto 90 y las garantías del derecho a la identidad

La posesión del Documento Nacional de Identidad va más allá del documento en tanto objeto físico; se trata de la concreción de un derecho. Al mismo tiempo, en políticas de infancia resulta un instrumento de prevención de algunas problemáticas sociales, como la venta, la trata y/o la explotación de personas.

Desde esta concepción, en los últimos años se concretaron medidas para la extensión de los instrumentos que permitían la accesibilidad al documento y se realizaron modificaciones legales que hicieron posible regularizar la inscripción de nacimientos. Hasta 2003 se contaba con una ley que establecía que al año y un día, aquel niño que no estaba inscripto tenía que acceder al documento apelando a la vía judicial. Esta judicialización de la identidad fue superada mediante el establecimiento de un decreto que permite que hoy las personas menores de 14 años puedan acceder al documento acercándose a cualquier sede administrativa con dos testigos.

El proceso de transformación de las políticas de niñez: el impacto de la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes

El camino iniciado en 2003, con eje en la promoción y protección de los derechos humanos, puso de relieve que también debían modificarse, de manera sustantiva, las políticas dirigidas a la niñez, adolescencia y familia. Para ello se debía superar la doctrina de la situación irregular –con la Ley de Patronato como eje normativo– e instalar el paradigma de la protección integral. Para lograrlo, no sólo era preciso generar cambios en el marco legal e institucional, sino también modificar la concepción de las políticas de infancia.

La sanción de la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, en 2005, es un hito en tanto significó la apertura legal para la concreción de la mirada de la protección integral como modo de abordaje. Reemplazó a la Ley de Patronato de 1919 que consideraba a los sujetos como carentes de derechos propios, como sujetos pasivos. Esta mirada se traducía en prácticas tutelares: se consideraba a los niños –y a sus familias– como seres sin recursos ni atributos, por lo que debían ser “tutelados”. Las prácticas tutelares, coherentes con la doctrina de la situación irregular, legitimaban la disposición absoluta del Estado frente a los niños que se encontraban en una “situación irregular”, definida como tal por el mismo Estado. Eran los jueces quienes se ubicaban con la capacidad de decidir qué medidas eran acordes a cada caso, implantando políticas asistenciales que, la mayoría de las veces, suponían institucionalización.

La doctrina de la protección integral viene a modificar radicalmente las concepciones sobre las políticas de infancia en tanto plantea a los niños, niñas y adolescentes no ya como sujetos pasivos necesita-

dos de compasión o tutela, sino como sujetos plenos de derechos, activos, con voz propia –que merece ser escuchada–, y como protagonistas sociales y jurídicos.

Desde la perspectiva institucional, la Ley deviene en cambios respecto de los roles, funciones y atributos del Poder Judicial y administrativo. En concordancia, cambian también las incumbencias, competencias y prácticas concretas. Asimismo, se crea la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) que establece las modificaciones necesarias para la implementación y constitución de los sistemas de protección integral en todos los niveles (nacional, provincial y local).

En este sentido, el nuevo marco normativo promovió nuevos ejes y ámbitos de trabajo. Los más destacados se explican a continuación.

Generación de un nuevo marco institucional

Una de las primeras acciones concretas fue generar y consolidar un órgano federal respecto de las políticas de infancia.

Los sistemas de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes necesitan ser instaurados desde lo local, atendiendo a las particularidades territoriales. Sólo de esta manera pueden generarse políticas activas de protección de derechos.

La SENNAF asume la responsabilidad de llevar adelante las modificaciones necesarias para la implementación y constitución de esos sistemas y, por lo tanto, debe abogar por que en las agendas municipales el tema de la niñez sea un eje prioritario de trabajo. En el mismo sentido, asume acompañar (capacitar, orientar) las prácticas institucionales de las organizaciones sociales.

La capacitación y formación del recurso humano es de suma importancia, y desde la SENNAF se han impulsado diferentes seminarios con ese objetivo. Para los mismos se ha articulado con las diferentes universidades del país, a fin de garantizar la igualdad de oportunidades y de acceso. Esos espacios permiten hacer una revisión de las prácticas institucionales, que involucran no sólo a los organismos provinciales, sino también a los locales (municipales, comunales).

El mayor desafío era –y sigue siendo– el cambio institucional. No sólo se trata de modificar las instituciones o generar nuevas sino también crear nuevas líneas estratégicas, nuevas prácticas y acciones.

Consolidación de nuevos espacios de intercambio: el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia

Las modificaciones normativas y la instalación progresiva de la nueva institucionalidad posibilitaron el traspaso de las áreas de intervención directa –que estaban a cargo de la Secretaría– a los gobiernos locales. Al mismo tiempo, la SENNAF federaliza sus prácticas, promoviendo un proceso de articulación activa y permanente con las autoridades provinciales en materia de infancia. Esta articulación se institucionaliza con la conformación del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia.

El Consejo Federal es un ámbito de trabajo que posibilita hacer acuerdos federales en materia de infancia, ya que el mismo está integrado por representantes de todas las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las reuniones del Consejo –cuatro veces al año– son espacios en los que se comparten los diagnósticos territoriales pero con el fin de diseñar líneas estratégicas de intervención, fijar metas, consensuar modalidades de ejecución de las políticas de infancia, planificar acciones concretas y promover protocolos de intervención. Fruto de estos espacios se han consensuado, entre otros, protocolos de intervención para aquellos adolescentes que están internados por problemáticas de adicciones y para la asistencia de las víctimas de trata, así como el Plan Nacional de Acción por los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes.

Territorialidad y descentralización de las políticas de niñez

Asumir las políticas públicas desde una perspectiva territorial implica superar la visión centralista y la monopolización de la toma de decisiones. Esa es la mirada de la SENNAF, que estimula, orienta y acompaña la consolidación de los sistemas de protección de derechos desde el territorio, abogando que los mismos se instalen en y desde las comunidades.

Federalización de los fondos para las políticas de niñez

Aunque resulte obvia la necesidad de contar con fondos para concretar las acciones, es importante señalar que en 2003 se inicia un proceso de cambio que resulta central en este sentido. Es el Gobierno Nacional quien pone a la infancia y adolescencia como grupo etario prioritario de trabajo, promoviendo acciones que van acompañadas de asistencia financiera.

Dicha asistencia financiera posibilita a la Secretaría Nacional de Niñez contar con fondos provenientes del Estado Nacional. Se trata de fondos que se federalizan y que por ello marcan una ruptura con el ejercicio y las prácticas anteriores.

El Fondo Federal destinado a la infancia se desprende también del nuevo marco normativo. Está establecido por Ley 26.061 y su distribución territorial se define desde el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia. Por lo tanto, trasciende los cambios de gestión, persistiendo en el tiempo.

En la federalización de los fondos, la SENNAF asume el compromiso de articular permanentemente con las autoridades provinciales y locales efectoras de políticas de infancia. No se reduce a la mera transferencia monetaria, sino que la asistencia financiera está acompañada de una asistencia técnica permanente. Brinda la directriz para que las prácticas activas y concretas se traduzcan en un verdadero fortalecimiento de las instituciones, de las comunidades y las familias, en pos de garantizar la promoción y protección de derechos.

La co-responsabilidad: un abordaje interministerial e intersectorial de las problemáticas de infancia

La promoción y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes no es sólo incumbencia de los órganos especializados. Afecta (o debe afectar) a todos los organismos, a todos los estamentos de gobiernos (provinciales, municipales, locales), a todas las organizaciones sociales –incluidas las de gestión privada– y también a los sectores académicos.

Generación de un sistema unificado de información y registro de las prestaciones

La creación del Registro de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia se constituye en una herramienta importante para la planificación de políticas de infancia. Permite acceder a información primaria respecto de las prestaciones y los organismos intervinientes responsables de la ejecución de las mismas. El poder identificar cuántos niños y adolescentes están bajo cobertura de alguna práctica diseñada, planificada y ejecutada por los órganos de protección de derechos es un instrumento fundamental para la toma de decisiones. Al ser nacional, constituye un sistema de información que permite realizar un mapeo, evaluando el alcance de las prestaciones, pero también los problemas y dificultades en ese sentido.

A modo de ejemplo, en el Cuadro 1 se muestran los datos que arroja este registro respecto de las prestaciones monetarias y su cobertura, constituyendo la misma una línea de base desde la cual se deben seguir pensando las políticas de infancia.

Asimismo, muy significativo resulta comparar los índices de pobreza en niños, niñas y adolescentes en 2003 y 2011. En 2003, el 64% de la población de 0 a 17 estaba por debajo de la línea de pobreza. En el 2011, comprende al 11,9%. Esta reducción, del 52%, en números absolutos implica que de los 10 niños que en 2003 eran pobres, hoy entre 7 u 8 dejaron de serlo.

Cuadro 1 - Cobertura de las prestaciones monetarias

Tipo de cobertura	Cantidad de niños/niñas y adolescentes bajo cobertura de alguna prestación
Asignación Universal por Hijo	3.334.000
Seguro de desempleo de progenitor	108.787
Padres que perciben jubilación, pensión	386.788
Padres que trabajan en el empleo público	1.358.000
Sistemas o planes sociales provinciales	1.110.000
Padres que tributan ganancias	1.820.353

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

Promoción, protección y restitución de derechos: una visión desde las prácticas concretas

La promoción y protección de derechos en la primera infancia. El rol de los centros de desarrollo infantil

El abordaje que propone la SENNAF respecto de la primera infancia se realiza asumiendo varias premisas:

- Debe abordarse desde la perspectiva de los derechos humanos.
- El mejor lugar donde un niño puede criarse es su ámbito familiar. Por lo tanto, es necesario llevar adelante acciones concretas que fortalezcan las capacidades de las familias respecto de su rol de crianza.
- Los primeros años de vida resultan fundamentales en el desarrollo de las diferentes etapas de su ciclo de vida ulterior. Son muchas las argumentaciones científicas y pedagógicas que ponen de relieve la importancia de esta etapa respecto del desarrollo intelectual, emocional y físico.
- El niño nace y crece en un ambiente determinado. Atendiendo a la influencia de este último, deben generarse políticas públicas que tiendan a mejorar esos ambientes de desarrollo.

Es desde estas premisas que deben entenderse los Centros de Desarrollo Infantil. Los mismos dependen de la Comisión de Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios (dependiente de la SENNAF) y deben pensarse como apoyatura para aquellos padres y madres que por determinadas situaciones (laborales, personales) se ausentan del hogar y no tienen con quien dejar a sus niños. Resulta pertinente recalcar la palabra apoyatura: el eje es la familia y por tanto los centros no suplantán el rol de la misma.

Asimismo, y en concordancia con los lineamientos del Ministerio de Educación, la inclusión formal al sistema educativo debe iniciarse a partir los 4 años. Las prestaciones para los niños de 45 días a 3 años deben comprenderse, tal como se mencionó antes, como una apoyatura a la familia.

Estas instituciones adoptan diferentes denominaciones: centros de desarrollo infantil, jardines maternales, guarderías. Pueden depender formalmente de un ministerio (educación, salud) o ser fruto de iniciativas comunitarias y estar ligadas a organizaciones no gubernamentales. Esta aparente heterogeneidad debe pensarse como distintas instancias que se conjugan e interrelacionan en el territorio y que reflejan diferentes escenarios. En todos ellos se puede (y debe) llevar adelante una política activa referente a primera infancia.

Es decir, la integralidad y la universalidad de las políticas de primera infancia imponen un trabajo de fortalecimiento de todas esas estructuras, tengan la dependencia que tengan. Fortalecimiento que se traduce en la mejora de las condiciones edilicias; en dar garantías de acceso real, ya que muchos centros se encuentran en lugares inaccesibles para las familias; en trabajar con los gobiernos provinciales en la identificación de zonas en las que la generación de un centro de desarrollo infantil sea una iniciativa pertinente; y por último, en fortalecer, desde la asistencia técnica y la capacitación permanente, al recurso humano involucrado en la prestación.

La restitución de derechos

Nuevas miradas de lo “penal juvenil”

Las reformas institucionales ya mencionadas posibilitaron que el abordaje de los adolescentes infractores a la ley penal sea también competencia de la SENNAF. Desde ese lugar, se propulsaron modificaciones normativas de la Ley 22.278 para que los dispositivos (ya sea los establecimientos o los programas) se enmarcaran dentro de la Convención sobre los Derechos del Niño y los protocolos internacionales.

Al mismo tiempo, el fortalecimiento institucional y la asistencia técnica brindada a los efectores directos propició un cambio en la manera de ver los dispositivos. Se trabaja para que la especificidad de los mismos no se relacione con brindar “la seguridad” del encierro (para un otro, exterior), sino para que sean ámbitos socioeducativos para los adolescentes que allí se alojan. Ámbitos que, al mismo tiempo que acompañen al adolescente en el reconocimiento de su falta, de su error, le brinden la posibilidad de proyectarse, de contar con la contención para pensar un proyecto de vida diferente. Acompañamiento y contención que debe hacerse también luego del egreso.

En este sentido, resulta importante destacar que en 2005 había 538 adolescentes bajo sistema cerrado; hoy, la población asciende a 142. Esta modificación y disminución se relaciona directamente con los cambios implementados hacia el interior de los dispositivos y con las políticas activas en el territorio. Cuando el adolescente sale del instituto, el equipo técnico acompaña el egreso y aboga por mantener el vínculo.

Pensar en un rol activo del Estado también es pensarlo desde este lugar: resulta muy difícil la reinserción del adolescente (en su familia, en una institución educativa, en su comunidad) si no hay un fuerte acompañamiento del Estado.

La desinstitucionalización

El relevamiento de aquellos niños sin cuidados parentales indica que existen hoy, en la Argentina, 14.000 niños/as y adolescentes que no están con sus familias de origen. Aunque muchos de ellos se encuentran insertos en algún sistema familiar alternativo, otros están alojados en alguna institución.

La situación es muy diferente a la de 2003, donde primaba la internación de niños/as menores y adolescentes en macro-instituciones. Hoy, las modificaciones normativas, institucionales y culturales hacen posible asumir el proceso desinstitucionalización e ir generando cada vez más ámbitos alternativos de cuidados familiares diferentes al sistema tutelar. Sin embargo, los datos arriba mencionados reflejan

la necesidad de seguir trabajando en este sentido. Pero asumiendo el trabajo no sólo desde la desinstitutionalización en sí misma, sino desde el identificar las situaciones de vulneración de derechos previas, para poder abordarlas desde los sistemas de protección local y evitar, desde el primer momento, la desvinculación del niño con su familia y su entorno.

La participación ciudadana como eje transversal de las políticas de infancia

La concepción de la protección integral implica considerar a los niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derechos, activos, con voz propia y como protagonistas sociales y jurídicos.

Ese protagonismo debe recorrer la totalidad de las acciones y líneas programáticas. Desde la SENNAF, la participación se asume como instancia prioritaria y transversal de trabajo. Por ello se fortalecen y promueven espacios en los cuales los niños puedan expresarse, escucharse, debatir temáticas, tomar decisiones. Es desde esta concepción que debe entenderse la participación. No es la simple concurrencia a un evento determinado, es la participación activa de los niños y adolescentes en la construcción de su ciudadanía.

La co-responsabilidad de los desafíos

Es pertinencia de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia hacer una evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez y adolescencia en todo el territorio nacional. Esa evaluación implica ver los avances, las acciones que se realizaron y que permitieron una reducción significativa de la pobreza, de la indigencia y de la mortalidad infantil. Pero también implica reconocer lo pendiente, lo que debe considerarse prioritario en la ejecución futura.

Entonces, el desafío es seguir avanzando en la concreción de políticas concretas que nos permitan:

- Reducir ese 11,9% de población de niños de 0 a 17 años que aún se encuentra bajo situación de pobreza.
- Seguir apuntando a la disminución de la mortalidad infantil por causas prevenibles hasta reducirla a 0.
- Afianzar el trabajo sobre aquellas problemáticas que tienen que ver con la trata, la explotación sexual y la explotación laboral.
- Trabajar en la prevención de la violencia, el maltrato y el abuso sexual intra-familiar. El 68% de los niños que se incorporan a algún dispositivo de cuidados familiares alternativos tienen a algunas de estas problemáticas como causales directas.

Como Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia asumimos los retos y desafíos futuros. Pero no lo podemos hacer solos, los necesitamos a todos. La infancia no es solamente de los órganos de protección de derechos, de esta secretaría nacional o de las direcciones de infancia de cada una de las provincias, es de todos. Sus problemáticas no deben considerarse desde el impacto a futuro, son problemáticas del presente, es aquí y es ahora, no las podemos postergar.

Por eso, este encuentro, este espacio de diálogo fecundo, de intercambio, nos convoca a repensar nuestro accionar, nos invita a construir una mirada diferente, con eje en la inclusión, la justicia social y con organización social. Para que los cambios que hagamos por y para la infancia no queden en las políticas del gobierno, sino que sean política de Estado y nos pertenezca a todos los argentinos.



La Asignación Universal por Hijo

Rodrigo Ruete

Secretario General de ANSES, Argentina

Presentación

En Argentina, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social es una de las políticas sociales más revolucionarias de los últimos tiempos. Su implementación operativa, por parte de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), fue y es un gran desafío. Implicó llevar adelante reformas intra institucionales y nos convocó a trabajar más articuladamente con otros organismos de gobierno y con las organizaciones sociales.

Su impacto cuanti y cualitativo hace que nos sintamos orgullosos de haber asumido ese desafío, porque nos invita a ser parte activa de los procesos de cambio implementados desde el Gobierno Nacional para lograr políticas más inclusivas que promuevan la equidad y la protección de derechos.

La Asignación Universal por Hijo como herramienta política de inclusión social

En términos técnicos, la Asignación Universal por Hijo (AUH) es un programa de transferencia condicionada de ingresos. En términos conceptuales y políticos, su implementación obedece a una fuerte decisión política de dar garantías reales de inclusión.

La extensión de las asignaciones familiares a los hijos de desocupados y a los trabajadores de la economía informal debe comprenderse desde la perspectiva de la protección de derechos, ya que garantiza un piso universal para la protección social.

Al mismo tiempo, la prestación monetaria se establece desde un marco normativo, desde un decreto presidencial¹. Decreto que también establece la aplicación de las modalidades de implementación de pago, en pos de la transparencia de las transferencias monetarias.

Esta noción de piso para la protección social se vincula con la recuperación de una agenda de seguridad social. Agenda que, desde 2003, permitió dar algunos saltos cuali y cuantitativos importantes y que pueden considerarse antecedentes de la implementación de la Asignación Universal por Hijo. Comprenden el plan de inclusión provisional por el cual se incorporaron 2.500.000 jubilados; la Ley de Movilidad Jubilatoria por la cual se establecen dos aumentos automáticos de las jubilaciones (en marzo y septiembre); y la recuperación de un sistema solidario provisional estatal que dio fin a las AFJP².

Dificultades y desafíos en la implementación

Garantizar la transparencia de las transferencias monetarias implicó para la ANSES el primer gran desafío operativo. Se estableció que los titulares de la Asignación Universal por Hijo debían percibir el ingreso mediante una tarjeta de débito y que las reglas de liquidación debían ser las mismas que se

aplicaban para las jubilaciones. Esto significó, en términos operativos, ampliar y modificar nuestra base de datos. Al registro nominal que se tenía hasta el momento, había que sumar a los adultos, niños y niñas que no estaban registrados. Al mismo tiempo, se tuvo que incorporar las relaciones entre los padres y los niños. En un segundo momento era preciso analizar esa base de datos, ahora ampliada y modificada, respecto de lo establecido en el decreto, para poder identificar la correspondencia o no de la cobertura. Asimismo, y para dar concreción real a la prestación, se necesitó articular con las instituciones bancarias para la emisión de las tarjetas de débito.

Respecto de este último punto es importante aclarar que la articulación con las entidades bancarias no fue fácil. Hubo amparos y hasta resistencias. Los bancos debieron emitir, en un corto plazo de tiempo, más de un millón de tarjetas de débito. Fue la intervención del Gobierno Nacional que priorizó los derechos de los titulares por sobre los amparos y resistencias de las instituciones bancarias lo que facilitó superar esta situación.

Este proceso implicó para la ANSES un enorme desafío, pero garantizó transparencia, evitando todo tipo de intermediación que pudiera distorsionar la aplicación de ese derecho.

La implementación de la Asignación Universal por Hijo exigió la coordinación entre diferentes organismos. Por tanto, desde el Estado Nacional se propiciaron espacios para la realización de acuerdos de trabajo que involucraban a la ANSES y a los diferentes ministerios: Educación, Salud y Desarrollo Social.

En el mismo sentido, se coordinaron acciones con los gobiernos provinciales y municipales. Muchos de ellos implementan programas que resultan incompatibles con la Asignación. Por tanto, se realizaron acuerdos para tener otras estrategias de abordaje para la protección de los derechos de la infancia y adolescencia.

Las organizaciones comunitarias fueron otro actor clave en el proceso de implementación. Sin ellas, sin el acompañamiento que brindaron y brindan a las familias, hubiera sido imposible concretar el proceso.

El impacto

La Asignación Universal por Hijo comienza a implementarse en octubre de 2009. En noviembre de ese año, la cobertura alcanzó a 3.200.000 niños/as. Actualmente asciende a 3.508.060. Puede apreciarse que el aumento no es tan significativo, la cantidad de niños y niñas se mantiene. Al mismo tiempo, debe considerarse que hay una movilidad permanente entre la Asignación Familiar (de los trabajadores en relación de dependencia) y la Asignación Universal.

Ambas asignaciones son equiparables monetariamente: actualmente es de 270 pesos por cada niño/a o adolescente menor a los 18 años. Sin embargo, la percepción de la prestación monetaria, para el caso de la Asignación Universal por Hijo, es diferente: el 80% del monto (216 pesos) es percibido mensualmente y el 20 % restante (54 pesos) se abona retroactivamente al cumplimentar la condicionalidad de salud y educación, mediante la presentación de una libreta diseñada para tal fin.

Más importantes resultan los impactos cualitativos de la Asignación Universal por Hijo. Desde su implementación se visualiza una ampliación de la cobertura del Plan Nacer y un aumento de la inclusión y permanencia del sistema educativo.

En el mismo sentido, es válido rescatar un análisis hecho por el Ministerio de Educación a partir de recuperar algunos testimonios de niños y niñas insertos en el sistema educativo y de los docentes. Dicho análisis permite identificar el impacto de la prestación desde las realidades concretas, que van desde

la posibilidad de tener zapatillas al inicio de clases, contar con cartucheras con útiles, poder comprar caramelos durante el recreo, hasta la posibilidad de tener leche o mermelada en el desayuno. Por su parte, los docentes rescatan el hecho de que, nuevamente, en la Argentina el corazón de la educación es el aula y no el comedor.

Esas sencillas pero importantes realidades también deben ser consideradas en los análisis del impacto de la Asignación. Al mismo tiempo que nos invitan a seguir avanzando, a seguir asumiendo los desafíos.

A modo de síntesis

Para quienes trabajamos en la ANSES, la Asignación Universal por Hijo es una nueva institución. Durante mucho tiempo hemos escuchado discursos que apelaban a la necesidad de defender las instituciones y la seguridad jurídica. Pero eran instituciones que, por lo general, dejaban a los argentinos afuera, eran instituciones sin gente. Nosotros proponemos una concepción diferente. Una institución debe entenderse como un grupo de personas que se pone un objetivo y lo plasma jurídicamente.

Este es el caso de la Asignación: nos pusimos un objetivo, que es la inclusión social, y lo plasmamos jurídicamente en un decreto. Pero esta nueva institucionalidad tiene a los argentinos adentro, porque hay un montón de argentinos que la defienden.

Notas

¹ Decreto 1602/09.

² Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.



Inversión social en primera infancia en Argentina

Damián Bornari, Juan Balasini y Andrés Cappa

Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Argentina

Introducción

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), incorporada a la Constitución Nacional, plantea la obligación de los Estados de asegurar la progresiva realización de los derechos de la niñez “hasta el máximo de los recursos que dispongan”. En este sentido, un ámbito significativo en vistas al logro de este propósito es el apoyo a la protección, incremento y monitoreo de los recursos públicos dirigidos a la infancia mediante acciones que garanticen una asignación presupuestaria suficiente, equitativa y eficaz.

Como producto de una decisión política sobre cómo se asignan y utilizan los recursos públicos, el presupuesto es una expresión concreta de las prioridades del país.

El trabajo que aquí se presenta define la metodología que permite identificar las fuentes y las diferentes asignaciones del presupuesto destinadas a la primera infancia. Además, busca generar consensos acerca de la necesidad de invertir en los niños y niñas, utilizando los presupuestos en los diferentes niveles de gobierno como una herramienta hacia el cumplimiento de los derechos de la niñez.

Contar con políticas públicas adecuadas a las necesidades de la población que, a su vez, estén suficientemente financiadas y sean sustentables, requiere conocer el esfuerzo financiero que realiza el Estado para tal fin. Como aporte a este proceso, desde 2004 la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y UNICEF vienen desarrollando una línea de trabajo conjunta con el objetivo de cuantificar y analizar la Inversión Social en Niñez (ISN) en la Argentina, como medida del esfuerzo del Estado para atender al pleno cumplimiento de la CDN y el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes.

Sobre la base de esta trayectoria de trabajo, en esta oportunidad se acordó avanzar hacia la cuantificación y análisis de la Inversión Social en Primera Infancia (ISPI) que realizan los gobiernos provinciales y el Gobierno Nacional. En este sentido, en el presente documento se describe la metodología a utilizar en la cuantificación, seguimiento y análisis de la ISPI en la Argentina, la cual ha sido elaborada a partir de la experiencia del trabajo sobre la ISN.

Aspectos metodológicos

Con el fin de cuantificar la inversión que realiza el Estado argentino con destino a la niñez, se siguen los aspectos metodológicos definidos en primera instancia en DGSC y UNICEF (2004), luego complementados en DAGPyPS y UNICEF (2006, 2009) y en el sitio web <http://www.gastopubliconinez.gov.ar/>. Cabe destacar que al momento de elaborar el mencionado documento no se registraban antecedentes en el análisis de la ISN en la Argentina, ni existía en la clasificación presupuestaria del Estado una categoría específica en la que se registrara dicho gasto. En consecuencia, los criterios de estimación se elaboraron teniendo en cuenta la experiencia internacional al respecto.

En primer lugar, cabe destacar que existen distintas alternativas respecto a la población comprendida dentro de la primera infancia, en función de los objetivos definidos en cada estudio particular¹. En el presente trabajo la población objetivo se define como los niños y niñas menores de 6 años.

Considerando el grado de especificidad con relación a la población objetivo de las acciones que lleva adelante el Estado, se clasificó la ISPI según las siguientes *clases* de alcance²: Gasto Específico (GE); Gasto en Niñez (GN); Gasto Indirecto (GI); Gasto Ampliado (GA); y Gasto en Bienes Públicos (GBP)³. En particular, sobre las clases GN, GI, GA y GBP se aplican *distribuidores* con el objetivo de identificar la proporción de estas partidas presupuestarias que tienen impacto en la primera infancia. La selección de cada uno de estos se realiza de acuerdo a la información proporcionada por las unidades ejecutoras de los distintos programas o en su defecto por las características de cada iniciativa (población objetivo, grado de focalización, tipo de beneficio, etc.).

En particular, el GE comprende programas destinados específicamente a la primera infancia (de 0 a 5 años). En cuanto al GI, el mismo se compone de programas dirigidos a las familias u otros agentes, que tienen como condición para ser beneficiarios la presencia de uno o más miembros de 0 a 5 años de edad. En este caso, si bien el diseño de algunos programas sociales incorpora una condicionalidad referida a la presencia de niños menores de 18 años, no se identifican requisitos que se refieran a niños de 0 a 5 años exclusivamente. De esta forma, el monto de GI asociado a la ISPI se distingue del correspondiente a la ISN a partir de los distintos distribuidores aplicados.

El GN abarca programas destinados a niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años que por los objetivos propuestos no permiten diferenciar servicios específicos para la franja etaria que corresponde a la primera infancia. Por su parte, el GA contempla programas que benefician a grupos poblacionales definidos independientemente de la edad (por ejemplo, programas de atención a grupos vulnerables o afectados por emergencias climáticas).

Por último, dadas las características del GBP, se considera que beneficia a toda la población, independientemente de la edad de las personas⁴. Si se siguen las *categorías* definidas en la metodología, dentro del universo de Gasto Público Social (GPS) es posible identificar como GBP al gasto en Ciencia y técnica, Cultura (lo que no se considera GE en primera infancia) y Otros servicios urbanos⁵. De todas formas es necesario aclarar que hay erogaciones correspondientes a otros bienes públicos incorporadas en las restantes *clases*, que se incluyen allí con el objeto de priorizar la especificidad de las políticas con relación a cada franja etaria. A modo de ejemplo, se mencionan las acciones culturales destinadas a la primera infancia o las campañas de prevención de enfermedades pediátricas con principal incidencia en niños menores de 6 años, que se incluyen como GE.

Para el análisis de las principales cifras correspondientes a la ISPI, se decidió dividir el universo definido en dos grupos, atendiendo al principal objetivo de impacto etario que persiguen las políticas públicas incluidas en cada clase de gasto. El primer grupo (Grupo I) corresponde al subconjunto compuesto por el GE, el GN y el GI, mientras que el segundo (Grupo II) se refiere al GA y al GBP. De este modo, mediante las erogaciones correspondientes al Grupo I se busca reflejar aquellos programas diseñados con la finalidad de impactar en el grupo etario "primera infancia", ya sea directamente o por medio de iniciativas en las que la posibilidad de acceder a las mismas requiere necesariamente la presencia de ellos. Por su parte, el gasto del Grupo II se encuentra conformado por aquellos programas articulados con el objetivo de favorecer a grupos más amplios, con probable impacto en la primera infancia.

Una segunda clasificación de los programas y/o actividades destinadas a la infancia corresponde al análisis según las siguientes áreas temáticas o *categorías*⁶: Ayuda directa; Condiciones de vida; Deporte, recreación y cultura; Desarrollo e integración; Educación; Nutrición y alimentación; Protección del niño⁷; Salud; Obras sociales; Ciencia y técnica; y Otros servicios urbanos⁸.

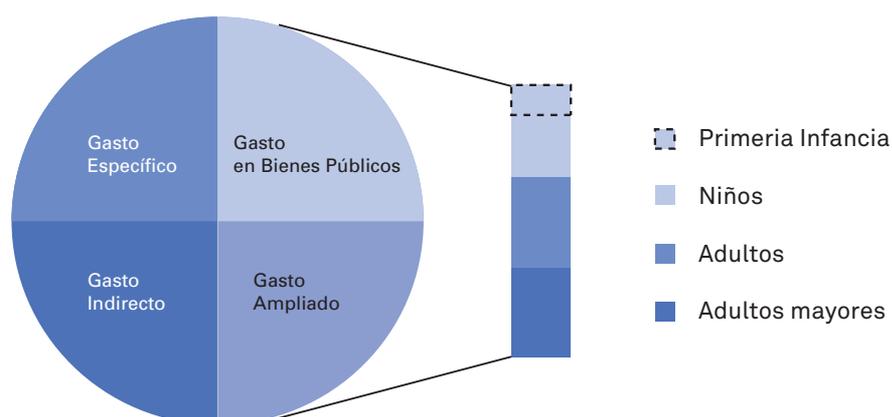
Mediante la aplicación de esta metodología es posible evaluar el GPS, neto de acciones administrativas (actividades centrales no asociadas a los programas incorporados), por grupo etario. El criterio responde a posibilitar el análisis de la totalidad del Gasto Público⁹, en este caso dirigido a la primera infancia, aunque como se verá a continuación la metodología permite cuantificar el gasto dirigido a otros grupos etarios.

Con el objeto de estudiar el universo en el cual se encuentra inmersa la ISPI, se decidió llevar a cabo un análisis conceptual del Gasto Público según Franja Etaria (GPFE) a través de las clases de gasto explicadas anteriormente. Esta revisión de la metodología originalmente desarrollada para el cálculo de la ISN permite delimitar su alcance y compatibilizar su cuantificación con el GPS dirigido a otros grupos de edad. De esta forma se dispone de la totalidad del GPS clasificado de acuerdo con los rangos de edad hacia los cuales están dirigidas las políticas públicas correspondientes. En consecuencia, el GPFE se presenta como una clasificación novedosa orientada a identificar cuál es la atención y el esfuerzo que hacen los Estados para mejorar las condiciones de vida de las diferentes generaciones que conforman la sociedad.

Según puede observarse en el Gráfico 1, complementariamente con el grado de especificidad establecido en la apertura según clase de gasto, se propone clasificar el gasto público en tres grandes grupos etarios, definidos como niños (menores de 18 años), adultos (desde los 18 años hasta la edad mínima dispuesta para acceder al sistema jubilatorio) y adultos mayores (desde ese momento hasta el fallecimiento).

Asimismo, es posible desagregar estas tres franjas etarias en grupos más específicos de acuerdo a la información disponible y a las demandas potenciales, y de esta forma focalizar el análisis en subgrupos como primera infancia, niñez en edad escolar, adolescencia, juventud, etc. En todos los casos se debe consolidar la información de manera tal que la suma de los datos correspondientes a las franjas etarias definidas sea equivalente al total del GPS.

Gráfico 1 – Clasificación del Gasto Público según *clase* y franja etaria



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía, 2011.

La nueva clasificación propuesta resulta de particular importancia para identificar las pujas intergeneracionales que se plantean en la asignación de los recursos públicos. A partir de dicha información se puede analizar la injerencia de los grupos etarios, como así también la priorización y visualización por parte del Estado a la hora de implementar políticas públicas dirigidas al cumplimiento de sus necesidades. Por su parte, el GPFE facilita la indagación sobre el logro de diversas metas de financiamiento, tales como la que surge del artículo 4 de la CDN¹⁰ y de los acuerdos y convenciones internacionales que pudieran constituirse.

Principales resultados

Partiendo de la experiencia previa se ha aplicado la metodología de medición y análisis de la ISN sobre la primera infancia para ofrecer una primera aproximación acerca del nivel y características de la ISPI.

Inversión Social en Primera Infancia consolidada Nación-provincias

En el Cuadro 1 se aprecia que la ISPI absorbe 1,9% del PIB, representa el 23,9% de la Inversión Social en Niñez (de 0 a 17 años) y significa un valor anual de \$5.335,1 por niño. La mayor parte de estas erogaciones son ejecutadas por los gobiernos provinciales (72,4%), reflejando la descentralización de la provisión de servicios de educación inicial y salud pública, a cargo de las provincias.

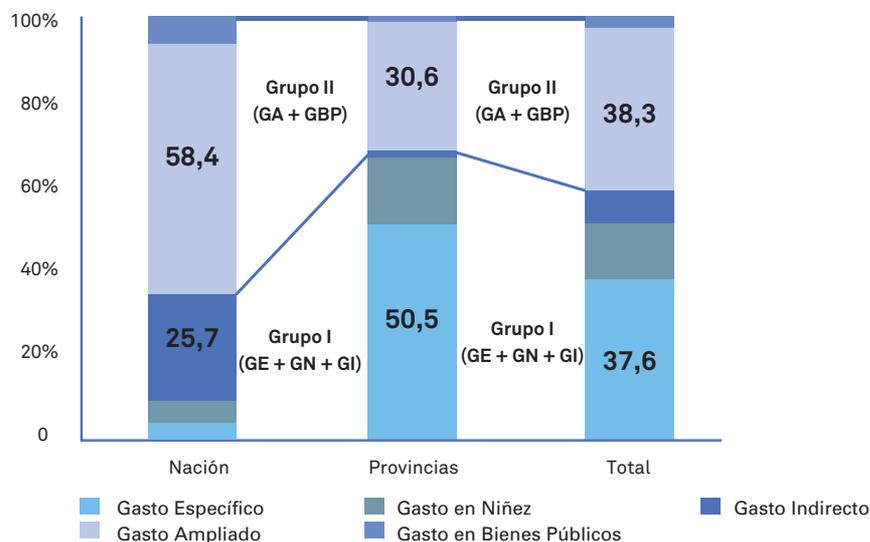
Cuadro 1 - Inversión Social en Primera Infancia

Inversión Social en Primera Infancia	2009
En millones de \$	21.691,2
En \$ por niño	5.335,1
En % del Gasto Público Consolidado	4,5
En % del Gasto Público Social	7,3
En % del PIB	1,9
En % de la Inversión Social en Niñez	23,9
% ejecutado por el Gobierno Nacional	27,6
% ejecutado por los gobiernos provinciales	72,4

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía, 2011.

En lo que respecta a la distribución de la ISPI según *clase* y *grupo* de gasto, en el Gráfico 2 se observa que las acciones diseñadas para generar impacto en la primera infancia (Grupo I) representan una mayor proporción de la ISPI en las provincias, mientras que el Gobierno Nacional ejecuta políticas con objetivos de mayor alcance (Grupo II). Asimismo, mientras que en las provincias el GE es la principal clase de gasto, representando el 50,5% de la ISPI, en Nación el GA ocupa esa posición, con 58,4%. De esta manera, a nivel consolidado Nación-provincias, el GA absorbe la mayor proporción de la ISPI (38,3%), seguido por el GE (37,6%).

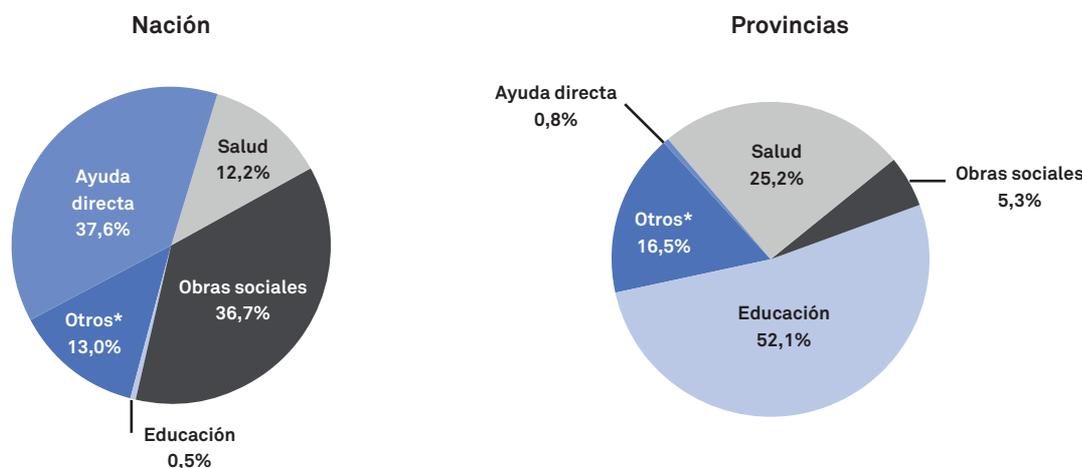
Gráfico 2 – Inversión Social en Primera Infancia según *clase* de gasto y nivel de gobierno, 2009



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía, 2011.

En cuanto a la distribución de la ISPI según *categorías* (Gráfico 3), las políticas sociales nacionales orientadas a la primera infancia se concentran en Ayuda directa, Obras sociales y Salud; mientras que en las provincias se orientan a Educación, Salud y Obras sociales. La relevancia de Ayuda directa en el caso de la inversión nacional se explica a partir de las asignaciones familiares (contributivas y AUH) junto con las Pensiones No Contributivas (PNC). Por su parte, la provisión del servicio de educación inicial a cargo de los gobiernos provinciales junto con la ejecución de programas de salud materno-infantil (por ejemplo el Plan Nacer, ejecutado por las provincias con financiamiento nacional) explican la mayor relevancia de las categorías Educación y Salud.

Gráfico 3 – Inversión Social en Primera Infancia según *categoría* de gasto y nivel de gobierno, 2009



* Otros-Nación: Ciencia y técnica (5,9%); Condiciones de vida (4,4%); Nutrición y alimentación (1,3%); Deporte, recreación y cultura (0,9%); Protección del niño (0,4%) y Desarrollo e integración (0,1%)

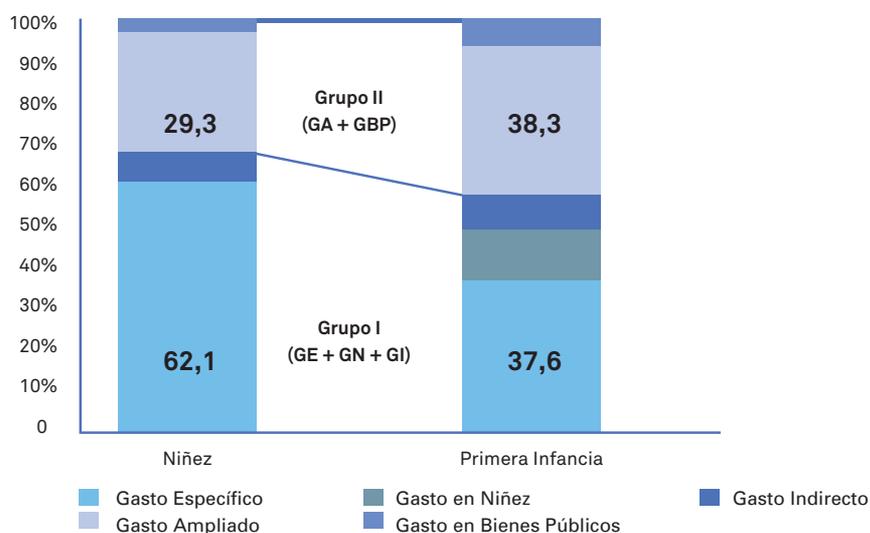
* Otros-Provincias: Condiciones de vida (6,2%); Nutrición y alimentación (5,6%), Protección del niño (2,3%), Servicios urbanos (1,1%), Deporte, recreación y cultura (1,0%), Desarrollo e integración (0,4%) y Ciencia y técnica (0,1%)

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía, 2011.

Inversión Social en Primera Infancia en comparación con la Inversión Social en Niñez

En relación a la comparación entre la ISPI y la ISN, en el Gráfico 4 se observa que la primera tiene una menor proporción de erogaciones con alcance sobre la población objetivo (Grupo I), producto de la incidencia del sistema educativo sobre la segunda. Asimismo, la ISPI muestra una menor concentración en Educación y una mayor relevancia de las acciones de atención pública de la salud, manteniendo proporciones similares en las restantes categorías (Gráfico 5).

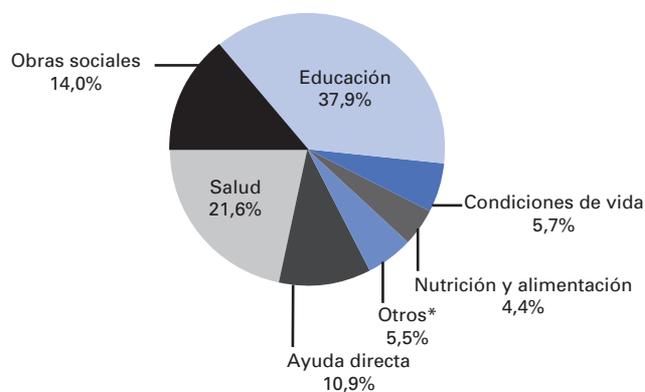
Gráfico 4 – Inversión Social en Primera Infancia e Inversión Social en Niñez según clase de gasto, 2009



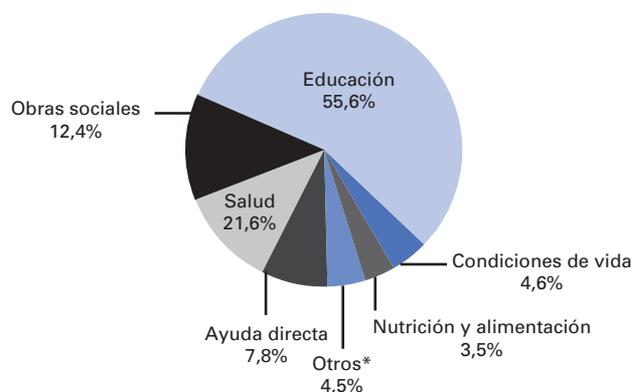
Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía, 2011.

Gráfico 5 – Inversión Social en Primera Infancia e Inversión Social en Niñez según categoría de gasto, 2009

Inversión Social en Primera Infancia



Inversión Social en Niñez



*Otros - ISN: Protección del niño (1,8%); Ciencia y técnica (1,2%); Deporte, recreación y cultura (0,7%); Servicios urbanos (0,5%) y Desarrollo e integración (0,3%)

*Otros - ISPI: Protección del niño (1,8%); Ciencia y técnica (1,2%); Deporte, recreación y cultura (0,8%); Servicios urbanos (0,6%)

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía, 2011.

Inversión Social en Primera Infancia del Gobierno Nacional

La ISPI financiada por el Gobierno Nacional (ISPIN) se incrementa entre 2009 y 2010 en un 26,4% y alcanza a \$9.252,5 millones, aunque se mantiene estable como proporción del Gasto Público Nacional, el PIB y la ISN (Cuadro 2).

Cuadro 2 – Inversión Social Nacional en Primera Infancia, 2009-2010

Concepto	2009	2010
En millones de \$	7.321,3	9.252,5
En \$ por niño	1.800,7	2.305,2
En % del Gasto Público Consolidado	2,5	2,5
En % del Gasto Público Social	4,1	4,1
En % del PIB	0,6	0,6
En % de la Inversión Social en Niñez	27,1	27,8

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía, 2011.

Al observar la clasificación de la ISPIN según *clase* (Cuadro 3), se destaca el incremento del GE (63,1%), impulsado fundamentalmente por aumentos en las erogaciones correspondientes al Plan Nacer, vinculado al mayor alcance de este programa a partir de la incorporación al mismo de los beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH). Por su parte, el GA se incrementa 30,7% debido principalmente a los aumentos en obras sociales nacionales. Dado su peso relativo (absorbe el 56% de la ISPIN), el GA se constituye como el principal impulsor de esta inversión. Luego, el incremento en el GI (30,2%) se explica por la implementación plena de la AUH, aunque la participación de la clase en el total de la ISPIN se mantiene estable. Por último, la caída del GN se debe principalmente a una caída en las transferencias al Hospital Garrahan, luego de haberse producido incrementos extraordinarios en 2008 y 2009.

Cuadro 3 – Inversión Social Nacional en Primera Infancia según *clase* de gasto, 2009-2010

Clase	2009		2010		Var. en % 2009-2010
	En millones de \$	Estructura porcentual	En millones de \$	Estructura porcentual	
Gasto Específico	393,3	5,4	641,5	6,9	63,1
Gasto en Niñez	1.021,8	14,0	928,9	10,0	-9,1
Gasto Indirecto	1.534,8	21,0	1.998,9	21,6	30,2
Gasto Ampliado	3.964,2	54,1	5.181,3	56,0	30,7
Bienes Públicos	407,1	5,6	501,9	5,4	23,3
Total general	7.321,3	100,0	9.252,5	100,0	26,4

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía, 2011.

En cuanto a la evolución de la ISPIN según las *categorías*, en el Cuadro 4 se aprecia que la implementación plena de la AUH en 2010 y el incremento de las pensiones no contributivas redundan en un crecimiento de la relevancia de Ayuda directa, aumentando en particular la subcategoría Asignaciones familiares. A su vez, el traspaso de beneficiarios de otros programas de transferencia monetaria directa como el Plan Familias hacia la AUH refleja una caída de la subcategoría Resto de ayuda directa. Así, las categorías Ayuda directa y Obras sociales, que conjuntamente absorben el 63,8% de la ISPIN, son sus principales impulsores en 2010.

Adicionalmente, se destaca el incremento relativo de Desarrollo e integración (76,2%), a pesar de su bajo peso en la ISPIN, el cual se encuentra explicado fundamentalmente por el aumento de las erogaciones del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, que tiene a su cargo la planificación y coordinación de la política social nacional y la implementación del Plan Nacional de Abordaje Integral (Ahí).

Finalmente, el incremento en Nutrición (38,0%) se debe a los aumentos de las transferencias a las provincias en concepto de Comedores Escolares y Asistencia Alimentaria Federal y Focalizada y Promoción de Emprendimientos Productivos Alimentarios, ambas acciones en el marco del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.

Cuadro 4 – Inversión Social Nacional en Primera Infancia según *categoría* de gasto, 2009-2010

Categoría	2009		2010		Var. en % 2009-2010
	En millones de \$	Estructura porcentual	En millones de \$	Estructura porcentual	
Ayuda directa	2.245,8	30,7	3.037,8	32,8	35,2
<i>Asignaciones familiares</i>	1.238,5	16,9	1.951,8	21,0	57,6
<i>Resto ayuda directa</i>	1.008,2	13,8	1.086,0	11,7	7,7
Condiciones de vida	615,6	8,4	663,8	7,2	7,8
Deporte, recreación y cultura	51,6	0,7	68,1	0,7	31,8
Desarrollo e integración	6,8	0,1	11,9	0,1	76,2
Educación	533,9	7,3	576,9	6,2	8,1
Nutrición y alimentación	186,1	2,5	256,9	2,8	38,0
Protección del niño	28,4	0,4	35,6	0,4	25,3
Salud	1.099,4	15,0	1.298,8	14,0	18,2
Obras sociales	2.197,2	30,0	2.856,8	31,0	30,6
Ciencia y técnica	355,5	4,9	433,8	4,7	22,0
Total general	7.321,3	100,0	9.252,5	100,0	26,4

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía, 2011.

Reflexiones finales

La inversión social dirigida a la primera infancia, así como la destinada a la niñez y adolescencia, se enmarcan en un conjunto de acciones emprendidas por el Estado argentino que buscan promover y garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes. En este sentido, la cuantificación y análisis de la inversión social en primera infancia permite superar las limitaciones de los clasificadores presupuestarios tradicionales, facilitando la visualización de los esfuerzos realizados por los diferentes niveles de gobierno orientados a tal fin, por lo que constituye una herramienta esencial para el monitoreo de las políticas sociales dirigidas a este grupo poblacional.

A su vez, este instrumento estimula la coordinación y mejora de las políticas públicas al definirse a partir de una mirada transversal sobre los diferentes actores que intervienen en el proceso de diseño, implementación y monitoreo de las políticas sociales. Del mismo modo, la medición de esta inversión social contribuye a la transparencia del proceso presupuestario, posibilitando la realización de estudios y análisis que contribuyan al debate y a la difusión de información sobre el grado de compromiso y atención del Estado respecto del cumplimiento de los derechos de la primera infancia.

Los desafíos futuros sobre esta línea de investigación refieren, en primer lugar, a la inclusión de otros períodos de tiempo para así conocer la evolución de la ISPI y de sus diferentes componentes. Alternativamente, resulta de interés incorporar una dimensión al análisis que tenga en cuenta consideraciones distributivas, de eficiencia y sostenibilidad. Esto obedece a que la medición del impacto de estas iniciativas es de suma utilidad para guiar políticas públicas progresivas que se propongan eliminar la desigualdad de oportunidades en la primera infancia así como mejorar la calidad de los bienes y servicios provistos por el Estado, ambas acciones enmarcadas en una estrategia de financiamiento que proporcione la sostenibilidad a través del tiempo.

Finalmente, se entiende que la niñez temprana es una ventana de oportunidad para la adquisición de capacidades y aprendizaje que si bien podrían lograrse a edades avanzadas, el camino es más difícil, más lento y más costoso. Esto plantea la necesidad de mover el foco de las políticas sociales hacia la familia y la primera infancia, teniendo en cuenta que las intervenciones a edades tempranas promueven mejoras acumulativas, que pueden traducirse en acumulación de desventajas en caso de no invertir. Por lo tanto, las inversiones en los diversos aspectos que hacen a las oportunidades existentes durante la niñez pueden mejorar las capacidades futuras de los niños de distintas formas: aumentando las posibilidades de vivir una buena vida, ser económicamente productivos y vivir en sociedad como ciudadanos activos.

Notas

¹ Al respecto, en UNICEF (2001) el análisis se focaliza en niños y niñas de hasta 3 años de edad. Por su parte, en UNICEF (2006) se sostiene que los años de mayor importancia para la supervivencia, crecimiento y desarrollo durante la niñez abarcan desde el período prenatal hasta la transición hacia la escolaridad. Sin embargo, el mismo informe destaca que muchos trabajos utilizan el rango etario hasta los 8 años, incluyendo a los primeros años de la escolaridad de nivel primario como un período de desarrollo de la primera infancia. Por su parte, en Banco Mundial (2010) se define el concepto de desarrollo infantil temprano como el período abarcado entre la concepción y los 6 años.

² La adaptación de la metodología utilizada para cuantificar la ISN hacia la ISPI implicó una modificación en la clasificación de las *clases*, en función del cambio en la población objetivo. En particular, se decidió incorporar la clase de Gasto en Niñez para reflejar la existencia de programas cuya población objetivo abarca de 0 a 18 años –el GE de la ISN– dentro de la cual queda incluida la primera infancia. De esta manera, GN se distingue del Gasto Ampliado, el cual se destina a un grupo poblacional más amplio.

³ En esta clase se incluyen los bienes públicos no contemplados en las restantes clases.

⁴ La teoría económica define a los bienes públicos como aquellos que cumplen con dos propiedades básicas: i) no rivalidad en el consumo, es decir que el disfrute de las ventajas del bien por parte de un individuo adicional tiene un costo marginal igual a cero y, ii) imposibilidad o inconveniencia de excluir a los individuos del disfrute que se desprende del consumo del bien en cuestión. Un ejemplo típico de bien público puro es un faro luminoso que orienta la navegación de las embarcaciones que pasen por sus cercanías. La cantidad de barcos que utilicen este servicio no define el costo de su provisión, sino que una vez establecido se encuentra disponible para todos con el mismo costo total (no existe rivalidad en su consumo) y, al mismo tiempo, no es posible negar la utilización de esta señal a ningún barco que se encuentre a una distancia cercana (imposibilidad de exclusión).

⁵ La inclusión de estas nuevas categorías dentro del GBP resulta transitoria y será revisada a fin de asignar –en caso que amerite– parte de este tipo de gasto a la clase que corresponda siguiendo los objetivos particulares de cada programa.

⁶ Se decidió mantener el mismo esquema de categorías utilizado para el GPSdN, de manera de posibilitar un análisis comparativo entre ambos grupos etarios. Sin embargo, investigaciones futuras podrían orientarse a identificar categorías que reflejen las especificidades de la primera infancia, habilitando un análisis más preciso de las políticas públicas destinadas a dicho grupo etario. Asimismo, las categorías definidas en el presente informe incluyen las principales áreas temáticas orientadas a la primera infancia señaladas por UNICEF: “Los servicios de base comunitaria que satisfacen las necesidades de los lactantes y los niños de corta edad tienen importancia vital para el desarrollo del niño en la primera infancia y deben incluir atención de la salud, nutrición, educación, abastecimiento de agua y saneamiento ambiental en las viviendas y las comunidades” UNICEF (2001).

⁷ En una próxima publicación se contemplará la sugerencia de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia de modificar la denominación de la categoría “Protección del Niño” a partir del 2006, por “Promoción y protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes” con el objeto de reflejar la nueva institucionalidad en materia de infancia, derivada de la Ley Nacional 26.061, de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

⁸ Las iniciativas incluidas en estas *categorías* se enmarcan en las distintas *clases* antes mencionadas. Para mayor detalle sobre este cruce puede consultarse en el sitio web http://www.gastopubliconinez.gov.ar/metodologia_3_ctgasto_1.html.

⁹ Esto es, incorporando en la cuantificación y análisis el Gasto Público en las finalidades Administración gubernamental, Defensa y seguridad, Servicios económicos y Deuda pública.

¹⁰ El artículo 4 de la CDN establece: “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional”.

Bibliografía

Banco Mundial (2010). *Fortalecimiento de políticas públicas y programas de Desarrollo Infantil Temprano en América Latina y el Caribe*. Fundación Alas y Banco Mundial.

Bertranou, E. y Bonari, D. (2003). *El Gasto Público Social en la Argentina: diagnóstico y perspectivas*. Premio Fulvio Salvador Pagani 2003. Fundación Arcor, Córdoba, Argentina.

Bonari, D.; Becerra, M. y Fiszbein, A. (2004). *El Gasto Público en Desarrollo Humano en Argentina 2000-2003*. Documento de Trabajo N° 3/04. Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.

DAGPyPS y OIT (2005). *Protección Social en Argentina*. Secretaría de Política Económica. Ministerio de Economía y Producción y Oficina Internacional del Trabajo, Chile.

DAGPyPS y UNICEF (2006). *Gasto Público dirigido a la Niñez en la Argentina, 1995-2005*. Secretaría de Política Económica. Ministerio de Economía y Producción y UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Argentina.

DAGPyPS y UNICEF (2009). *Gasto Público dirigido a la Niñez en la Argentina, 1995-2007*. Secretaría de Política Económica. Ministerio de Economía y Producción y UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Argentina.

DGSC (2001). *Caracterización y Evolución del Gasto Público Social 2000*. Secretaría de Política Económica. Ministerio de Economía, Argentina.

DGSC y UNICEF (2004). *Gasto Público dirigido a la Niñez en la Argentina*. Secretaría de Política Económica. Ministerio de Economía y Producción y UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Argentina.

DNPGS (1999). *Caracterización y Evolución del Gasto Público Social. Período 1980-1997*. Secretaría de Programación Económica y Regional. Ministerio de Economía, Argentina.

Gobierno de Chile y UNICEF (2000). *Índice de Infancia. Una mirada comunal y regional*. Ministerio de Planificación y Cooperación, Chile.

UNICEF (2006). *Programming Experiences in Early Child Development*. Early Child Development Unit, UNICEF.

UNICEF (2001). *Estado Mundial de la Infancia*. UNICEF.



Una mirada regional a la situación de la primera infancia

Maite Onochie Quintanilla

Especialista de desarrollo de la primera infancia
Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe

Introducción

En palabras de Jan Vandemoortele (2011) en torno al enfoque de política pública para la primera infancia, “aparte de ser legalmente vinculante, éticamente imperativo, económicamente inteligente y políticamente deseable, la inversión en los niños y las niñas es también una manera poderosa y práctica de promover la equidad –en el sentido de igualdad de oportunidad. Como la mayoría de las inequidades encuentran sus raíces en condiciones iniciales desiguales, dar un buen comienzo en la vida a todos los niños y las niñas reducirá considerablemente el nivel de polarización y desigualdad en la sociedad”.

Como dice el autor, el círculo vicioso de la pobreza puede romperse. No es una misión imposible, pero requiere de un ingrediente clave, que es el liderazgo político. Si bien de manera lenta, esto está cambiando en la región de América Latina y el Caribe. Así se aprecian modificaciones en la formulación de normativas y políticas dirigidas a la primera infancia, con énfasis en la prestación universal de servicios básicos sociales, combinadas con estrategias de protección social especialmente dirigidas a aquellos sectores más marginados y tradicionalmente excluidos.

Los esfuerzos son todavía pocos pero se están encaminando en esta línea. Ejemplo de ello son países como Chile, Colombia, Uruguay o Cuba, que han avanzado en el desarrollo de planes integrales; otros siguen líneas similares.

UNICEF ha retomado el enfoque institucional hacia la equidad y enfatiza la necesidad de un abordaje “mediado por la equidad”. Esto obedece a su valor instrumental como estrategia de desarrollo y reducción de la pobreza, pero más importante aún, por su valor intrínseco, por ser un tema de derechos humanos. Los niños y niñas, sin importar edad, género, raza, etnia o estrato social, tienen derechos y por ende deben tener igualdad de oportunidades desde el momento de la concepción.

Desde esta mirada conceptual se plantea a continuación que tanto los indicadores de supervivencia como los de desarrollo muestran todavía significativas disparidades, limitados impactos y una cobertura lejos de ser universal en muchos países de la región. Una revisión de las legislaciones y políticas regionales pone en evidencia la necesidad de trascender el enfoque de carencias y necesidades para instalar en los países de América Latina y el Caribe sistemas de normas, acciones, intervenciones y programas públicos dirigidos a hacer efectivos los derechos de los niños más pequeños. Es cierto que la primera infancia, en materia de políticas públicas integrales e intersectoriales, cuenta con los mayores desarrollos en este sentido.

Existen avances significativos en la actualización de normativas y políticas, pero deben hacerse esfuerzos más sustantivos para garantizar un aumento y mejorar la calidad de los servicios y programas que fomentan el desarrollo integral de la población menor de 8 años (Romero, OEI 2009).

Yo también tengo derechos

Conceptualmente, desde sus primeros años el niño es un ser social y activo en su proceso de desarrollo, un ser único y en permanente evolución que debe ser reconocido como tal, como sujeto pleno de derechos. Al ser reconocido como un ser con una especificidad personal activa, biológica, social y cultural en creciente expansión, debe ser valorado y respetado desde ese lugar de sujeto. Por tanto, las intervenciones dirigidas a los niños en la primera infancia deben considerarlos como ciudadanos en desarrollo y no como receptores pasivos de asistencia¹.

Es importante señalar que el proceso de desarrollo integral en los primeros años en su sentido amplio, de desarrollo físico, cognitivo, lingüístico, social y afectivo, es entendido como un proceso multidimensional. Es decir, no es lineal sino que se caracteriza por un funcionamiento irregular de avances y retrocesos. El desarrollo no tiene un principio definitivo y claro, en tanto que no inicia desde cero, y no tiene una etapa final, no concluye sino que está en constante evolución. Esta concepción más innovadora y compleja a la vez nos señala que el desarrollo no es una secuencia de logros sino un conjunto de múltiples variables y un proceso gradual de adquisición de habilidades y consolidación de competencias (UNICEF, 2005).

Dentro de esta concepción amplia de niño, la primera infancia es considerada como la etapa del ciclo vital que comprende el desarrollo de los niños y las niñas, desde la gestación hasta la transición a la educación primaria, que por lo general son los 8 años.

A pesar de haberse ya celebrado más de 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), y de reconocer al niño pequeño como sujeto de derechos y participante social activo de su desarrollo, continúa de manera generalizada la concepción del niño pequeño como objeto de políticas asistencia-listas o que atienden sólo sus derechos de salud y/o educación. Es precisamente por esta razón que el Comité de los Derechos del Niño, órgano de expertos que supervisa y da seguimiento a la implementación de la CDN por parte de los Estados, publica en 2005 la Observación General Número 7: Realización de los derechos de los niños en la primera infancia.

En la práctica, al presentar los informes quinquenales al Comité, los países ponían en evidencia la invisibilidad del niño: mostraban limitada información sobre primera infancia, ciñéndose si acaso a indicadores relacionados con la mortalidad infantil, el registro de nacimiento y la atención en salud. De ahí que el Comité redacta la Observación Número 7 y precisa que los niños más pequeños son portadores de todos los derechos consagrados en la CDN, inclusive los relacionados con la participación.

Otro aspecto que debe resaltarse, y en el que debemos insistir, es la importancia de considerar el período de la primera infancia desde el momento de la gestación hasta los 8 años. Esto crea muchas tensiones en los países, ya que de alguna manera pone presión sobre ministerios que tradicionalmente no miran a este grupo etario. Además, entre los 6 y los 8 años se da una etapa de significativa transición en los niños. Se trata de una de las transiciones más importantes, que puede tener mayores secuelas a futuro si no es manejada de la manera más apropiada por el Estado². Al respecto, es alentador señalar que la tendencia en la región en estos últimos años –particularmente en aquellos países que recién han diseñado o están en proceso de diseño de planes nacionales y/o políticas públicas para la primera infancia– es incluir la etapa de transición como marco de acción. Este es el caso de Paraguay y Nicaragua. Por otro lado, países como Chile, que originalmente no contempló este período al diseñar el Sistema de Protección Social Chile Crece Contigo, están ahora revisando la posibilidad de aumentar la edad de manera que favorezca transiciones exitosas a sus niños y niñas pequeños, de la etapa de pre-primaria a la educación primaria.

Sin embargo, a pesar de contar con un instrumento que orienta de manera clara y contundente lo que significa proteger y garantizar los derechos de los niños más pequeños, debemos reconocer que, lamentablemente, no se ha hecho desde las organizaciones internacionales y no-gubernamentales un trabajo sustantivo en la promoción y divulgación de la Observación General Número 7. Por ello no se han dado cambios importantes sobre la concepción de la infancia y particularmente la primera infancia. Por tanto, es de esperar que se mantenga como un reto el concretar un trabajo intersectorial basado en la doctrina de derechos, resultando en el desarrollo integral de los niños más pequeños.

La realización de los derechos de la primera infancia

En los últimos años se ha reavivado el discurso en favor de una mejor y mayor inversión en la primera infancia. Esto responde a los recientes aportes de disciplinas académicas, como la Economía y la Neurociencia, que reconocen a esta etapa de vida como fundamental para el desarrollo del ser humano, por ser la de mayor crecimiento y considerable desarrollo cognitivo y socio-emocional. Sin embargo, algunos de estos enfoques tienden a reducir una visión de desarrollo más amplia.

A menudo se da excesiva importancia al argumento economista, particularmente desde que el premio Nobel de Economía del año 2000, James Heckman, indicó que “no hay ninguna inversión que tenga más alta tasa de retorno que la que se efectúa en la primera infancia”. Para sostener tal afirmación Heckman recurrió a datos de retorno financiero que oscilaban entre los 7 y los 17 dólares por cada dólar invertido.

Estudios de esta índole resaltan que las inversiones tempranas y oportunas “son importantes en sí mismas debido a que abren el camino para toda una vida de mejor salud, desempeño mental, físico y productividad” y que “pueden llevar a minimizar, y aún prevenir, otros problemas económicos y sociales que van desde la delincuencia juvenil hasta la maternidad adolescente y la violencia doméstica y social” (Young, 2002).

Si bien es cierto que este enfoque pragmático evidencia resultados importantes a largo plazo, y estudios longitudinales como el estadounidense Perry Preschool han relevado el tema en la agenda pública, tiene el peligro de ser muy instrumentalista. Además, puede relegar a segundo plano, como señala Nashieli Ramírez (OEI, 2009), el argumento que sustenta el desarrollo de políticas públicas de atención a la primera infancia señalando que estas son necesarias porque permiten avanzar en el cumplimiento de los derechos humanos de los niños pequeños.

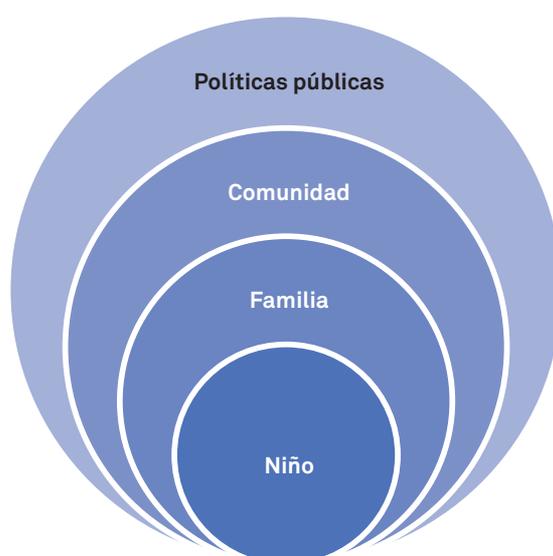
Se debe reposicionar en la región la importancia de los primeros años de vida, no como un medio a futuro sino como un fin en sí mismo, en el ahora, en el presente de la vida de los niños pequeños. Porque es ahora cuando se deben cumplir sus derechos a una educación de calidad, a la salud, al juego, a la protección, al bienestar y a la felicidad y así desarrollar el total de sus potencialidades.

Partiendo de este marco conceptual, los Estados (y con esto entiéndase el sector público, junto con el sector privado y la sociedad civil organizada) deben prestar mayor atención a este grupo etario. Para ello se requiere de mejores marcos normativos, políticas y servicios comunitarios amplios, centrados en el niño y basados en sus derechos, que sean integrales y que tengan en cuenta el ciclo de vida. Esto último implica garantizar enfoques diferenciados según los requerimientos más importantes en cada etapa particular del desarrollo. Se debe ofrecer una serie continua de servicios de atención en salud, educación, protección y desarrollo.

Interdependencias e implicaciones del enfoque de derechos y ecológico

La Neurociencia ha puesto en evidencia la importancia de las condiciones de vida y de las experiencias tempranas, así como el impacto que estas tienen en el desarrollo de la personalidad del niño en esta etapa del desarrollo humano. Las interacciones del niño pequeño con su entorno (la familia y la comunidad) son fundamentales para favorecer el desarrollo integral, particularmente cuando estas interacciones son afectivas, receptivas, de calidad, intensas y frecuentes.

Cada una de estas personas, medios o entornos con quienes el niño o niña tiene contacto e interactúa, influyen de alguna manera en su desarrollo, empezando con los padres que ejercen la mayor influencia, especialmente en sus primeros años, y seguido de la familia extensa, que incluye a los abuelos, tías, tíos, primos y más. Sus cuidadores, maestros, pares y compañeros de juego también juegan un papel clave en su desarrollo y por tanto también necesitarán ayuda y recursos para proveer el apoyo adecuado.



El ejercicio de los derechos del niño en la primera infancia depende en gran medida de las capacidades y los recursos disponibles de sus cuidadores principales. A su vez, la capacidad de estas personas depende enormemente del disfrute de sus propios derechos humanos. En esto se deben considerar sus circunstancias económicas, su acceso a la información y servicios básicos; el nivel de estabilidad política tanto en la comunidad como en el país; y las leyes y políticas que atañen a sus funciones. Es necesario entender y reconocer estas interdependencias de manera que se garantice un trabajo conjunto de apoyo y atención a la familia u otros cuidadores principales mediante programas de protección social, atención de la salud y educación, subsidios a la maternidad/paternidad y apoyo financiero que permita que los padres, madres y cuidadores puedan dedicar tiempo y atención a sus niños pequeños.

Además, se deben crear las condiciones necesarias, protectoras y favorables en la comunidad, en los entornos más amplios que trascienden el ámbito del hogar. En este sentido, esta región es particularmente rica en propuestas comunitarias en las que se busca fortalecer las competencias familiares de la madre, padre y/o cuidadores, de manera que se facilite el cumplimiento de su rol y condiciones favorables para la crianza. Sin embargo, hasta la fecha se han elaborado pocos estudios rigurosos y de carácter longitudinal que demuestren los beneficios de estos programas. También pocos de estos programas comunitarios han sido evaluados de manera sistemática (Vargas-Barón, 2010).

Panorama de los derechos de la primera infancia en la región

Si analizamos la situación de la primera infancia desde el prisma del enfoque de derechos y de equidad, se aprecia que la situación es más preocupante en cuanto a la vulneración de derechos. Esta misma nos pone de relieve la existencia de grandes brechas entre sub-grupos dentro de la categoría de primera infancia y entre el discurso, las políticas y programas y las intervenciones reales (Acosta, OEI 2009).

En línea con lo recientemente señalado, en cuanto a las intervenciones y apoyos a las familias, independientemente de sus características, a nivel regional la regulación y provisión del cuidado infantil revela vacíos severos. Esto dificulta, entre otras cosas, la incorporación de las mujeres al mercado laboral, en especial en hogares pobres, y el óptimo desarrollo de los niños pequeños. Un reciente estudio de UNICEF y CEPAL (2011) pone en evidencia una deuda todavía pendiente en cuanto a la realización del derecho de los niños pequeños a recibir el debido cuidado. Sin duda ha habido avances en materia de licencias por paternidad y maternidad, pero por lo general estas se restringen al periodo de gestación, alumbramiento, postparto y lactancia de la madre trabajadora, sin contemplar siquiera la crianza y demandas de cuidado de los niños. Cabe destacar además, como se puede apreciar en el Cuadro 1, que la responsabilidad de los padres es mínima o nula, lo cual señala fuertes sesgos de género. Este análisis también señala que toda regulación laboral incluye únicamente beneficios a los trabajadores asalariados formales y por tanto no contempla a los informales, autónomos, a tiempo parcial, rurales o a sus hijos.

Como se ve en el Cuadro 1, “en promedio los países en América Latina cuentan con tres meses de licencia por maternidad, periodo que se inicia obligatoriamente antes de la fecha probable del parto, y que es inferior al límite mínimo de 14 semanas establecido por el Convenio 183 sobre la Protección a la Maternidad de la OIT. Este corto periodo dificulta seriamente garantizar al recién nacido una lactancia exclusiva en los primeros seis meses de vida, como establece la OMS y UNICEF (basado en evidencia científica) y permitir establecer lazos fuertes afectivos entre la madre y el recién nacido. Superan este rango Chile, Cuba, la República Bolivariana de Venezuela (18 semanas) y el Brasil para el caso de los servidores públicos (6 meses)” (UNICEF&CEPAL, 2011).

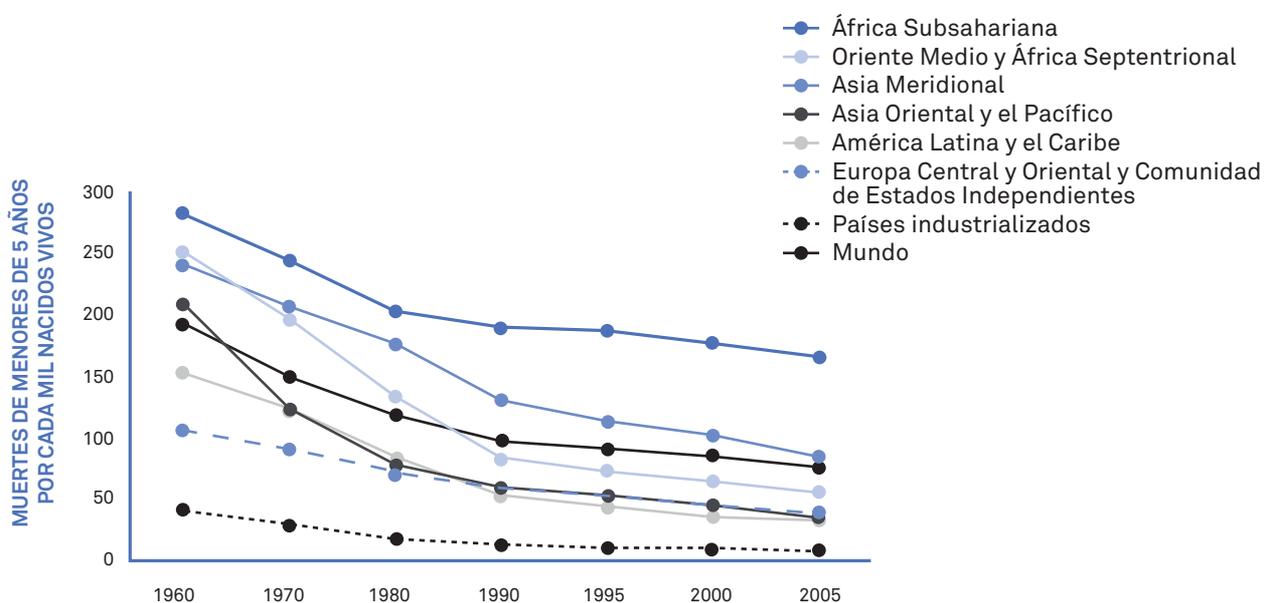
Cabe nombrar a Cuba en este sentido, porque a diferencia del resto de países, además de exceder los tres meses de promedio, se puede compartir entre el padre y la madre, y extender otros tres meses más sin goce de sueldo y de nuevo puede ser asumido por el padre. Este derecho de los padres va en línea con la normativa vigente en los países escandinavos donde se ha mostrado además que los permisos de paternidad ejercen un positivo efecto en la armonización entre el ámbito público y familiar, en el desarrollo de los niños, en el ejercicio del derecho de los hombres a cuidar a sus hijos e hijas, e inclusive se ha asociado a la disminución de la violencia hacia las mujeres (Ibíd.).

En cuanto a la mortalidad infantil, ha habido avances en la región. A partir de 1960, el índice en menores de 5 años se ha reducido de manera significativa en América Latina y el Caribe, como se aprecia en el Gráfico 1 y el Cuadro 2. Sin embargo, cuando esta información es desagregada por pertenencia étnica, se aprecia que la situación es peor para aquellos que pertenecen a poblaciones indígenas, que históricamente han vivido en los márgenes de la sociedad. Como señalábamos anteriormente, si ya de por sí todos los niños pequeños están en riesgo de ser víctimas de la discriminación, más lo son aún los niños indígenas y afrodescendientes.

Cuadro 1 – Licencias maternales y para padres en América del Sur

País	Licencia por maternidad			Licencia por paternidad
	Duración	Prestación	Lactancia	
Argentina	90 días. 6 meses por hijo con Síndrome de Down.	100% del salario financiado por la Seguridad Social (S.S.)	1 hora diaria, dividida en dos descansos hasta el primer año del niño.	2 días por nacimiento. 5 días en algunas jurisdicciones del sector público. Hasta 20 días hábiles en algunas administraciones locales.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	45 días antes y 45 días después del parto, ampliable por enfermedad	100% del salario: 90% S.S. y 10% empleador	2 descansos no superiores al total de una hora por día	No contemplada
Brasil	120 días por nacimiento y adopción de menor de 1 año. 180 días por nacimiento en sector público. Extensible a desempleadas.	100% del salario financiado por la S.S.	2 descansos de 30 minutos hasta 6 meses después del nacimiento. Puede ampliarse.	5 días
Chile	18 semanas por nacimiento o adopción	100% del salario financiado por la S.S.	2 descansos de 1 hora por día para alimentar a hijos menores de 2 años. Ampliación del tiempo y viáticos si la madre debe trasladarse fuera del lugar de trabajo.	5 días por nacimiento o adopción. Por enfermedad grave del hijo menor de 18 años, puede ausentarse por el número de horas equivalentes a 10 jornadas ordinarias de trabajo al año.
Colombia	12 semanas; al menos 6 luego del parto. 8 semanas por adopción de niños hasta 7 años.	100% del salario financiado por la S.S.	2 descansos de 30 minutos al día hasta los 6 meses de edad del niño.	4 días de licencia por nacimiento (si solo el padre cotiza a la S.S.) y 8 días si ambos progenitores cotizan. 6 semanas para el adoptante de un menor de 7 años sin cónyuge o pareja.
El Salvador	12 semanas	75% empleador en forma anticipada y 25% S.S.	1 hora diaria	No contemplada
Ecuador	12 semanas. En caso de muerte de la madre, el padre podrá utilizar la licencia de maternidad en su totalidad.	100% del salario: 75% S.S. y 25% empleador.	2 horas diarias durante un año después del nacimiento.	10 días, 15 días de licencia remunerada por adopción, prorrogable por 5 días por nacimiento múltiple o por cesárea 8 días por nacimiento prematuro; y por 25 días en caso de enfermedad degenerativa o discapacidad severa del niño.
Paraguay	12 semanas	100% del salario financiado por la S.S.	2 descansos diarios de 30 minutos cada uno.	2 días
Perú	90 días, 30 días más por parto múltiple 30 días por adopción	100% del salario financiado por la S.S.	1 hora diaria hasta el año de edad del niño.	4 días
Uruguay	12 semanas (sector privado). 13 semanas (sector público) 6 semanas por adopción.	100% del salario financiado por la S.S.	2 descansos de 30 minutos cada uno hasta los 6 meses de edad del niño. Reducción de la jornada a la mitad en el sector público.	10 días hábiles en el sector público. 3 días sector privado y financiamiento a cargo del empleador. 6 semanas por adopción.
Venezuela (República Bolivariana de)	18 semanas: 6 semanas antes y 12 después del parto, extendibles por enfermedad. 10 semanas por adopción	100% del salario financiado por la S.S.	2 descansos diarios de 30 minutos para amamantar en la guardería. 2 descansos diarios de 1 hora si no hubiere guardería, durante 9 meses.	14 días continuos después del nacimiento o de la adopción de un menor de 3 años. 21 días por parto múltiple 28 días por enfermedad del niño o de la madre.

Fuente: UNICEF&CEPAL (2011). Desafíos, El Cuidado Infantil y Licencias Parentales. Elaboración sobre la base de las legislaciones laborales de los respectivos países; páginas oficiales de los ministerios y parlamentos; Observatorio de la Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011 (en línea), <http://www.cepal.org/cgi>; Organización Internacional del Trabajo (OIT), "La maternidad en el trabajo: examen de la legislación nacional" Ginebra, 2012; ¿Qué Estado para qué igualdad?, XI Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, 2012.

Gráfico 1 – Índice de mortalidad en niños menores de 5 años por cada mil nacidos vivos, 1960-2005

Fuente: Cálculos de UNICEF basados en el trabajo del Grupo interinstitucional para las estimaciones sobre mortalidad en la infancia.

Cuadro 2 – Índice de mortalidad infantil en poblaciones indígenas y afrodescendientes, 1990-2000

PAÍS	AÑO	POBLACIONES INDIGENAS	POBLACIONES DE ASCENDENCIA AFRICANA	PROMEDIO NACIONAL
Brasil	1990	61,1	63,9	39,4
	2004	48,5	29,7	26,6
Colombia	2005	39,5	31,7	23,9
Guatemala	1994	61,7	-	49,7
	2002	51,1	-	41,0
México	1990	63,8	-	36,7
	2000	42,7	-	26,4

Fuente: UNICEF (2008). Estado de la Infancia en América Latina y el Caribe 2008. Supervivencia Infantil. Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe.

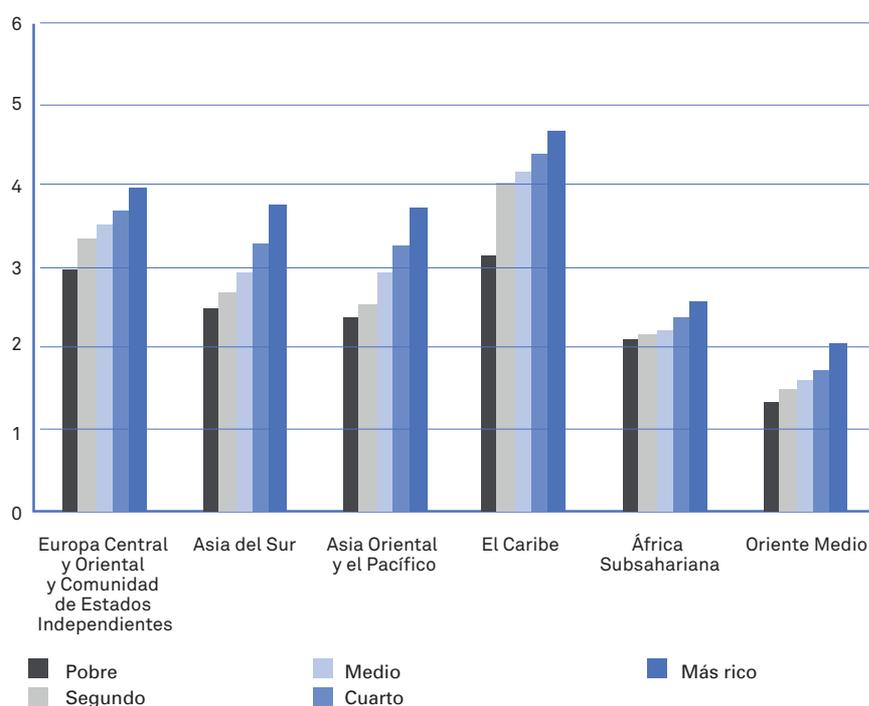
En ese sentido, debemos destacar la gran diversidad étnica de este continente y reconocer que es un tema complejo y que todavía hoy en día tiene matices fuertes de discriminación y racismo. Según datos de los recientes censos en la región, son aproximadamente 200 millones de personas indígenas y afrodescendientes, que representan el 10 y 30% del total de la población de América Latina y el Caribe. Si consideramos que estas poblaciones han sido reconocidas como las más discriminadas de la región, y que viven en entornos de mayor pobreza, exclusión y desigualdad, producto de los escasos servicios de atención a la salud y educación para la primera infancia y la pobre calidad de dicha oferta, debemos identificar el tema como sumamente relevante de cara a la agenda política. Si entonces hacemos un

análisis desde esta perspectiva, vemos que las estadísticas de mortalidad infantil son significativamente diferentes en los niños indígenas.

Si tomamos a Brasil como ejemplo vemos que el promedio nacional de mortalidad infantil era de 26,6 por mil nacidos vivos en 2004; para la población afrodescendiente era ligeramente mayor, 27,9 y para la población indígena era consistentemente más alta, de un 48,5 (UNICEF, 2008a). Una situación similar se aprecia en cuanto al registro de nacimiento, un derecho básico y fundamental cuya falta todavía afecta a la población rural, afrodescendiente e indígena. Según datos de UNICEF, por ejemplo, menos del 21% de los niños menores de 5 años en la zona amazónica de Ecuador estaban registrados, en comparación con el promedio nacional del 70 a 89% (Ibíd., 18).

Otra realidad se manifiesta cuando se desagrega la data por quintiles de riqueza. Si bien economistas como Vandemoortle recuerdan que el análisis por quintiles es una visión simplista y reduccionista de la equidad, no debe desestimarse ya que sigue siendo una de las dimensiones de la inequidad. En el Gráfico 2 los resultados de la Encuesta de Indicadores Múltiples Conglomerados (conocida por sus siglas en inglés como MICS) muestran que en países del Caribe anglófono, niños entre 3 y 5 años pertenecientes a familias del quintil económico más alto tenían una relación más estrecha con su madre o adulto significativo. Posiblemente porque la comodidad económica permite más tiempo para jugar con los hijos y establecer relaciones más íntimas que propician un buen desarrollo.

Gráfico 2 – Actividad entre madre e hijo, por región y quintil de riqueza



Fuente: Lancet Series 2011. Child Development.

Por otro lado, si se explora la oferta de oportunidades de aprendizaje temprano estructuradas en América Latina y el Caribe, son pocos los países que han alcanzado una cobertura alta de educación inicial, incluso algunos no llegan al 30%. Cuba, Colombia, México, Perú y Uruguay tienen al menos tres años de escolarización formal pre-primaria, aunque estos constituyen la excepción. En la mayoría de los países, como en El Salvador o Guatemala, más de la mitad de la población infantil no tiene escolarización formal previa a la primaria y en general pocos tienen programas de atención a niños entre 0 y 3 años, a pesar de ser esta la etapa más sensible y crítica del desarrollo del ser humano³.

En ese sentido cabría preguntarse si los altos promedios de rendimiento escolar alcanzados por los estudiantes de secundaria de Cuba en las pruebas SERCE⁴ no se deben al hecho de que ese país tiene una consolidada política de primera infancia, un reconocido sistema de atención de salud primaria y un programa de atención educativa para la primera infancia con un fuerte enfoque intersectorial y comunitario que ha logrado una cobertura universal. Es ya sabido que los niños y niñas que participan en programas de primera infancia tienen mejores logros de aprendizaje en la educación primaria y que repiten y abandonan menos que aquellos que no tienen la oportunidad de participar en ellos.

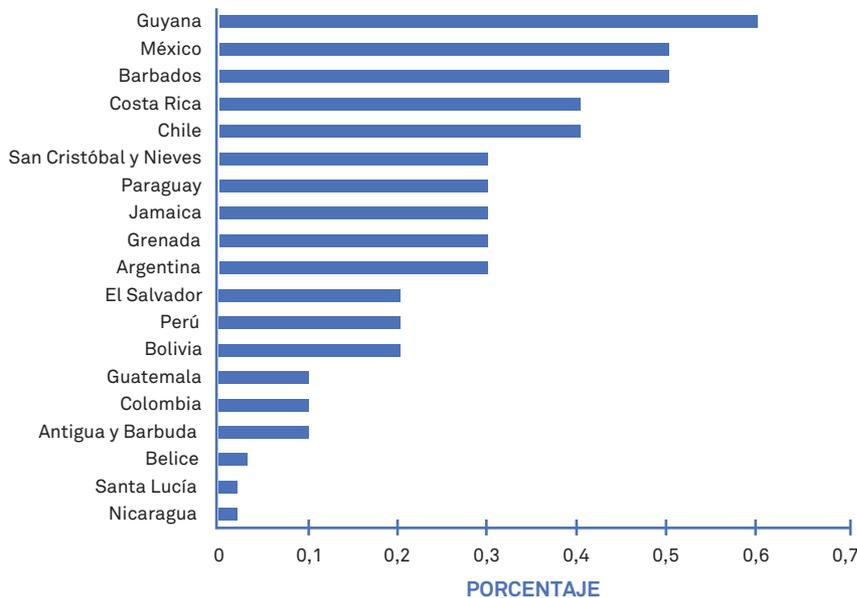
Si desagregamos estos datos, los niños que asisten a programas de atención educativa en la primera infancia tienden a residir en áreas urbanas y pertenecer a familias con mayores recursos. Pero la no asistencia no sólo tiene que ver con la limitada oferta o con restricciones financieras, sino también con percepciones culturales. En una muestra reciente de familias chilenas pobres se registró que el 90% de las razones esgrimidas para no haber matriculado a sus hijos de entre 4 y 6 años de edad en el preescolar estaban basadas en la percepción cultural que afirmaba que los niños eran demasiado pequeños o que estaban mejor cuidados en casa (Vargas & Santibañez, 2010).

Teniendo en cuenta estas consideraciones es importante no sólo ampliar la cobertura mediante una mayor inversión en infraestructura, recursos humanos y materiales, sino realizar un trabajo dirigido a las familias que permita superar la resistencia que existe por parte de algunos padres a enviar a sus hijos a programas de atención educativa. Simultáneamente se debería trabajar en propuestas pedagógicas que contengan contenidos relevantes a las pautas de crianza particulares y a la cultura popular y originaria del entorno, en la lengua materna de los niños pequeños y que trascienda el concepto de “preparación para la escuela primaria”.

Los esfuerzos financieros

Para finalizar este análisis cabe hacer un recorrido por el panorama de los esfuerzos financieros que hacen los estados de América Latina y el Caribe para garantizar un óptimo desarrollo de los niños más pequeños. Realizar cálculos de inversión en la primera infancia, considerando la definición de este grupo etario, no es tarea fácil ya que en esta franja del desarrollo intervienen una amplia gama de institu-

Gráfico 3 – Inversión del PNB en educación preescolar



Fuente: UNESCO 2006.

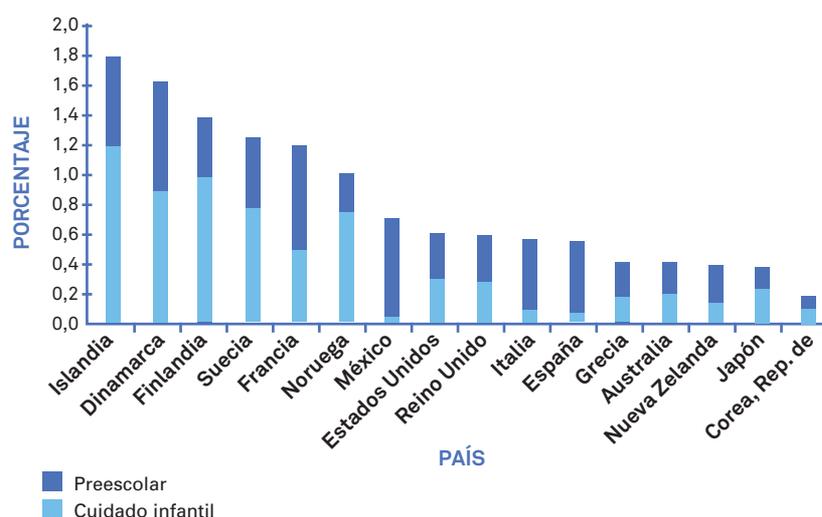
ciones y actores del ámbito público. Además, debido a las dificultades en la coordinación y articulación inter e intra ministerial, es complejo cuantificar la inversión específica ya que por lo general los países carecen de presupuestos y gastos consolidados. Por ello la mayoría de los estimados se basan en lo invertido en educación preescolar como una parte del Producto Nacional Bruto (PNB).

Basándose en esta medición, la conclusión es que los gastos públicos regionales en desarrollo en primera infancia (DPI) son extremadamente bajos. Como refleja el Gráfico 3, con excepción de Guyana, México y Barbados, los demás países invierten menos de 0,5% del PNB en educación preescolar (Ibíd., 56). Se puede decir que la inversión media en la región es de un 0,2%, a pesar de que las recomendaciones internacionales proponen que los países destinen al menos un 1% para la educación en la primera infancia (UNICEF, 2008b).

Como demuestra el análisis de Vargas & Santibañez (2010) al comparar la inversión de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se destaca la poca inversión que hacen los países de América Latina y el Caribe a día de hoy a pesar del crecimiento económico que están viviendo muchos de ellos. Esto también se debe al limitado reporte que hacen los países de manera pública sobre sus inversiones, por debilidades en las áreas de monitoreo y seguimiento financiero.

De los países de la OCDE, el Gráfico 4 muestra cómo los países escandinavos invierten por encima del 1% del PIB en servicios para niños de 1 a 6 años, como cuidado infantil y educación preescolar. Sumando estas inversiones a las transferencias de efectivo y alivios tributarios, los suecos gastan aproximadamente 3,5% del PIB en beneficios familiares totales para los niños pequeños. En comparación, Estados Unidos gasta alrededor de 0,6% del PIB frente a México, que invierte una parte mayor de su PIB, aproximadamente 0,8% (Ibíd., 56-58).

Gráfico 4 – Inversión pública en DPI como un porcentaje del PBI en la OCDE, 2007



Fuente: Base de datos de la familia OCDE 2007.

Esto pone en evidencia las tareas pendientes, entre las que se destacan tanto realizar rigurosos estudios sobre la inversión financiera real como llevar adelante proyecciones del financiamiento necesario. Todo ello partiendo de un análisis de necesidades elaborado de manera conjunta entre las principales entidades gubernamentales que prestan servicios y programas dirigidos a la primera infancia y a sus familias.

Retos pendientes

Sería incorrecto negar que ha habido un avance conceptual en relación con la importancia que reviste la construcción de políticas públicas integrales dirigidas a la primera infancia. Sin embargo, por la estructura de las administraciones públicas hoy las prestaciones tienden a estar fragmentadas, dificultando una atención integral real. La resistencia a estos cambios conceptuales sobre los derechos de la primera infancia es todavía evidente en algunos países de la región, por lo que es importante que este enfoque permee en todas las estructuras gubernamentales y en todos los niveles. Para ello, los expertos sugieren desarrollar estrategias que lleven a un cambio de enfoque sustantivo mediante acciones permanentes de sensibilización, formación y acuerdos entre sectores.

En el caso de países como Nicaragua, Paraguay y Panamá, en 2011 se han dado nuevos arreglos institucionales gracias a la aprobación de políticas y/o planes nacionales orientados al desarrollo integral de la primera infancia. Países como Honduras o Belice tienen propuestas listas para ser aprobadas por sus gabinetes de ministros; y otros como Perú, Costa Rica o Uruguay han expresado serios compromisos políticos que se están traduciendo en cambios no sólo en el ámbito legislativo sino en los contenidos de los nuevos programas de gobierno.

Sin embargo, una de las preocupaciones que se traducen en la mayoría de los contextos es que pocas veces se asegura la continuidad o toman la misma prioridad estas nuevas políticas y legislaciones cuando entra un nuevo gobierno. Por ello es imperativo que los países establezcan “el desarrollo de la primera infancia” como prioridad al desarrollar políticas de Estado y no de gobierno. De manera que, independientemente del gobierno que toma el poder, se mantengan las políticas que estaban en vigor con anteriores legislaturas.

Una manera de garantizar esta continuidad es a través de la efectiva participación y acompañamiento constante de la sociedad civil a los procesos de diseño e implementación de las políticas y programas. Como señala UNESCO (2010), “la participación de la sociedad en todas las etapas de las políticas (definición, implementación y monitoreo) es un factor clave para su sostenibilidad y para incrementar la demanda pública por la atención y educación en estas edades. Involucrar a los grupos interesados permite identificar y analizar sus necesidades y expectativas, establecer prioridades y considerar sus puntos de vista para que se apropien del sentido de las políticas y contribuyan a su puesta en práctica. Es necesario desarrollar estrategias que favorezcan la participación de los grupos sociales más excluidos y de los niños y niñas”, precisamente por las inequidades todavía persistentes en la región y evidenciadas anteriormente.

Por otro lado, cabe destacar que la mayoría de los países ha incorporado en sus normativas o planes la expansión de la atención educativa en la primera infancia gracias a parámetros como las Metas Educativas 2021, lideradas por la Organización de Estados Iberoamericanos y suscritas por los jefes de gobierno y presidentes de los países iberoamericanos en 2009.

La meta 3 insta a aumentar la oferta de educación inicial y a potenciar su carácter educativo para niños de 0 a 6 años. Uno de los principales retos en esta línea es que para garantizar que la atención en estos centros y programas sea relevante y de calidad, y no se limite a “guardar” a niños, los países deben asegurar que los profesionales a cargo estén debidamente cualificados. Por ello esta meta en particular busca “potenciar el carácter educativo de esta etapa y garantizar una formación suficiente de los educadores que se responsabilizan de ella” (OEI, 2011). Acciones dirigidas a lograr mejores recursos humanos ayudarán a superar este reto generalizado en los países de América Latina y el Caribe.

También es sabido que los niveles de cualificación y de formación en muchos países son insuficientes e inadecuados para garantizar una atención y educación de calidad a la diversidad de contextos y grupos sociales, especialmente en el caso de las modalidades no convencionales o alternativas. Para ello es necesario fortalecer el protagonismo de las familias en la definición, desarrollo y monitoreo de políticas y programas, y su rol en la defensa, promoción y protección de los derechos del niño pequeño (Ibíd.).

Otro reto generalizado es la falta de sistemas de información sólidos que permitan el monitoreo de la situación de la primera infancia, sus familias y la comunidad, y como se señaló anteriormente, la evaluación de las políticas, programas y servicios. Es imperativo que las instituciones que atienden a cada niño conozcan su situación y los apoyos que reciben de diversos actores en tiempo real.

Los indicadores y otros instrumentos de medición, debido a la lógica sectorial que impera, están más centrados en las modalidades de atención más formales y estructuradas por sector. Están más focalizados en insumos y procesos que en resultados e impactos en términos del desarrollo, bienestar, aprendizaje y participación de los niños, o en la participación y grado de satisfacción de las familias y comunidades, entre otros.

Para resolver algunas de estas tensiones y retos mencionados, progresivamente los países de la región están propiciando el intercambio de conocimiento y experiencias, no sólo entre Estados de América Latina y el Caribe sino también con otras regiones, dando lugar a interesantes sinergias. Como señaló el Director Regional de UNICEF en una conferencia en Uruguay ante autoridades de gobierno en 2010, la región de América Latina y el Caribe cuenta ya con las experiencias, recursos humanos y las lecciones aprendidas para hacer frente a los múltiples retos que enfrentan sus países. De lo que se trata es de capitalizar las experiencias exitosas. En este marco es necesario replantear las modalidades de cooperación enfatizando los lazos sur-sur. No es necesario siempre inventar nada nuevo si no democratizar lo que ya se ha aprendido.

Notas

¹ Elementos tomados de “Política pública por los niños y niñas, desde la gestación hasta los 6 años”, Bogotá diciembre 2006.

² Es importante señalar que América Latina es la región, después de África Subsahariana, con mayores índices de repetición y abandono en los primeros dos años de primaria, lo cual en términos financieros supone un gasto de más de US \$ 12 millones anuales a la región y en términos de impacto socio-emocional y de aprendizajes es seguramente mucho mayor, pero difícil de cuantificar en la vida de un niño que repite y/o a tan temprana edad abandona (UNESCO EPT 2010).

³ Informe de Seguimiento a los EPT, UNESCO 2009 (cabe destacar que estos datos hacen referencia al año 2006 o antes) y Metas Educativas 2021, OEI 2008.

⁴ En el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo SERCE sobre logros de aprendizaje alcanzados por los estudiantes de 3° y 6° grado, en países de América Latina y el Caribe en las áreas de lenguaje, matemáticas y ciencias, Cuba superaba a todos los países de la región y los promedios regionales con diferencia. Para mayor información vea http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL_ID=8259&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html y http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL_ID=10018&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

Bibliografía

Comité de los Derechos del Niño (2005). Observación General Nro7: Realización de los derechos de los niños en la primera infancia de la Convención de los Derechos del Niño.

OEI (2009). *La Primera Infancia (0 a 6 años) y su futuro*. Metas 2021

OEI (2011). *Miradas sobre la Educación en Iberoamérica. Metas 2021*

UNESCO (2010). Atención y Educación de la Primera Infancia. Informe Regional de América Latina y El Caribe. Conferencia de Moscú.

UNICEF/Save the Children (2005). *La Evolución de Facultades del Niño*. Gerison Lansdown.

UNICEF (2008a). *Estado de la Infancia en América Latina y el Caribe 2008. Supervivencia Infantil*. Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe.

UNICEF (2008b). *El cuidado Infantil en los Países Industrializados: transición y cambio*. Report Card Innocenti N° 8, 2008. Centro de Investigaciones Innocenti de Unicef, Florencia.

UNICEF & CEPAL (2011). *Desafíos, El Cuidado Infantil y Licencias Parentales*.

Vandemoortele, Jan (2011). "La equidad comienza en la infancia. La pobreza infantil". Policy Press.

Vargas-Baron, Emily (2010). *Implementación a Gran Escala: El Desarrollo de la Primera Infancia en América Latina. Diseñando programas de desarrollo de la primera infancia exitosos y sostenibles con cobertura nacional*. The Rise Institute/UNICEF

Vargas & Santibañez (2010). *La promesa de Desarrollo de la Primera Infancia en América Latina y el Caribe*. The World Bank

Young, Emily (2002). *From Early Childhood Development to Human Development*. Washington, DC: The World Bank .



Lecciones de la experiencia de política pública para la primera infancia en Colombia

Manuel Manrique Castro

Director Regional sede Medellín
Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (CINDE), Colombia

El camino de la política pública para la primera infancia

En nuestra región se impone el criterio de que el instrumento privilegiado para hacer realidad los derechos de la niñez es la implementación de políticas públicas de cobertura universal, sin discriminación de ninguna índole.

El gran desafío, desde esta perspectiva, es que su implementación tenga lugar buscando la complementariedad de derechos para romper con la tradicional práctica sectorial que consiste en ver, por ejemplo, a la educación o la salud encerradas en ellas mismas, sin reconocer la multiplicidad de puntos de contacto entre ambas y entre estas y otras dimensiones de la vida. También constituye un desafío que a la hora de las decisiones en el ámbito del Ejecutivo y el Legislativo prevalezca, de verdad, el interés superior de la niñez.

Los países que trabajan de esta manera empiezan a ver los frutos de la aplicación de este criterio estratégico. Así, las nuevas generaciones tendrán mejores oportunidades para romper la cadena de la reproducción incesante de la pobreza. “Pública”, para estos efectos, quiere decir concertada y fruto de una discusión con los directamente interesados, ya sea las organizaciones de la sociedad civil, las familias o los propios niños y niñas. Aún nos falta un buen trecho para romper la idea de que pública significa estatal.

En ese sentido, el objetivo de esta presentación es hacer un repaso de la experiencia de Colombia durante los últimos años en materia de primera infancia, con la expectativa de que ella sea útil punto de referencia para los esfuerzos que lleva a cabo la región.

Desafíos y oportunidades para Colombia

Colombia está sujeto, desde hace casi cinco décadas, a un conflicto armado interno que lo ha afectado de múltiples maneras y al que se añaden y con el que se entrelazan los efectos perniciosos del narcotráfico.

Hace 20 años el país aprobó una nueva Constitución, que ahora está vigente. Una de sus motivaciones era contribuir a la superación de aquel conflicto que por aquellos años alcanzaba uno de sus puntos más críticos porque el narcotráfico había recurrido a formas de violencia que el país jamás había presenciado. En esos momentos, los carteles de la droga se enfrentaron al Estado y entre sí, sin reparar en los métodos sangrientos que utilizaban.

Más de diez años transcurrieron entre la combinación letal de la violencia ejercida por el narcotráfico, las guerrillas y luego por los grupos paramilitares, hasta que el país pudo ser testigo de cambios en

esta realidad. Cambios que se manifestaron en una disminución ostensible de secuestros, interrupciones de vías, ataques a pueblos y la práctica de la extorsión sistemática que servían a los grupos armados como fuente de financiamiento.

Incidió también la desmovilización de más de 30 mil paramilitares pertenecientes a diversos bloques que elevaron considerablemente los niveles de violencia mientras estuvieron activos. Aunque se estima que 3.500 de aquellos desmovilizados se han vuelto a organizar en bandas delincuenciales que operan en diferentes regiones del país.

Sin embargo, de la Constitución de 1991 emergió un nuevo Estado de Derecho que se ha ido configurando paulatinamente y que le permite a Colombia plantearse diversos retos contando con el telón de fondo de una institucionalidad democrática que le sirve de base.

En materia económica, luego de superar la crisis que afectó al país a fines de los años 90, se ha recuperado la senda del crecimiento sosteniendo. A pesar de esto, Colombia ostenta, paradójicamente y pese a su pujanza en muchos sentidos, la condición de tercer país en el mundo con mayor desigualdad en la distribución del ingreso, sólo superado por Haití y Angola, ambos con un nivel de desarrollo relativo considerablemente inferior (ONU, 2011). Además, Colombia ocupa el puesto 87 en el Índice de Desarrollo Humano, entre 187 países (ONU, 2011).

Siendo la educación el gran instrumento promotor de la reducción de la pobreza y la desigualdad, en Colombia se están haciendo esfuerzos sostenidos buscando la mejoraría en este campo.

A lo largo de las últimas décadas se ha incrementado la cobertura en la educación básica, que hoy supera el 90% por ciento; el 39% de los niños y niñas de entre 3 y 4 años van al preescolar; el 78% de aquellos de entre 5 y 6 años asiste a la escuela y el 92% de los que tienen entre 7 y 11 años hace lo propio. En el siguiente tramo de edad, entre 12 y 17 años, sólo el 78% va a la escuela. La población escolar total creció, entre 1985 y 2011, de 6,3 millones a 10 millones de estudiantes.

El 70% de la educación es financiada por el Estado colombiano y las asignaciones presupuestarias para este fin van directamente a los municipios (más de 1.100) y departamentos (32) del país. La inversión pública en educación se distribuye de la siguiente manera: primaria 43%, secundaria 33% y superior el 24%.

Este país de 45 millones de habitantes, cuya tasa de natalidad es de 17,49 nacimientos por mil habitantes (estimada para 2011) y la fertilidad (2009) de 2,4 hijos por mujer, tiene una población de niños y niñas de entre 0 y 6 años de 5.998.229, equivalente al 13,34% de la población total. Este grupo poblacional es uno de los más afectados por la pobreza y la inequidad. El 66% de los menores de 6 años son pobres y cerca del 26% se sitúan por debajo de la línea de indigencia, datos que superan el promedio nacional estimado en 46,8 y 20,2% respectivamente.

El trabajo persistente de más de una década configura la situación actual

Una revisión del proceso histórico colombiano permite observar que el país ha realizado importantes avances en la protección y garantía de los derechos de la niñez y la adolescencia, incluyendo la primera infancia. Aunque también hay acuerdo en que persisten desafíos que reclaman respuesta.

El país ha avanzado en la generación de condiciones para garantizar el ejercicio de derechos de los niños y niñas y por tanto promover su pleno desarrollo durante la primera infancia.

Mirando hacia los años 60 y 70 puede apreciarse que el enfoque con relación a la primera infancia era eminentemente sectorial y que ese manejo, que era heredado, se mantuvo por muchos años hasta que empezaron a reconocerse las inter-conexiones entre los sectores y las ventajas que ello traía.

Durante los años 80 y 90, el énfasis estuvo puesto en la sobrevivencia: reducción de la mortalidad infantil y materna (con mejores resultados en la reducción de la mortalidad infantil); campañas de vacunación, en la que Colombia fue pionera y punto de referencia para otros países; y creación y consolidación de programas para la promoción de la lactancia materna, en el marco de la campaña global Hospital Amigo del Niño y de la Madre promovida por UNICEF y la OMS. Asimismo, se apuntó al fortalecimiento y aumento de la cobertura del programa de Madres Comunitarias del ICBF, que en aquellos años alcanzaba a más de un millón de niños y niñas. Este pudo llevarse a cabo gracias a la incorporación de madres de familia que con espíritu solidario, comprensión de la necesidad y estimuladas por las pequeñas recompensas que podrían obtener del programa, recibían (y reciben) en sus domicilios a grupos de 13 niños para atenderlos durante varias horas del día mientras sus madres trabajaban.

De esta manera, la salud, la atención y el cuidado de niños y niñas se destacaron como las áreas de mayor concentración de las acciones del Estado, pero no sucedió lo mismo con otras dimensiones del desarrollo infantil integral temprano.

Mientras en el país tenían lugar estos esfuerzos, en el Chocó, el departamento más postergado de Colombia y habitado mayoritariamente por población afro-descendiente, la Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (CINDE) llevó a cabo el programa PROMESA, destinado a promover el sano desarrollo físico, intelectual y emocional de la niñez en sus primeros años. Entre muchos otros aspectos, este programa puso de relieve la importancia del trabajo comunitario y con las familias, tanto para alcanzar una mejor calidad de vida para la niñez como para impulsar el desarrollo de las comunidades donde se llevó a cabo.

En ese sentido, el país tiene aún pendiente recuperar la riqueza de aquella experiencia. En las condiciones actuales tendría mucho que aportar ya que de manera temprana hizo frente a situaciones que los programas que están hoy en curso deben confrontar.

Hacia inicios del año 2000 se difundió con mayor amplitud el conocimiento que sostiene la importancia decisiva del desarrollo infantil temprano integrado. Además, en algunos casos desde el gobierno, la cooperación internacional, las organizaciones de la sociedad civil e incluso desde la academia, se formularon propuestas destinadas a reorientar y fortalecer la acción del Estado en este campo.

Hacia fines de 2001, cuando el país estaba concentrado en la discusión sobre el proceso de paz y cuando se aproximaban las elecciones generales de 2002, tuvieron lugar encuentros que congregaron un significativo número de organizaciones que tenían especial interés en promover una acción más decidida del Estado en materia de primera infancia. Así fue como UNICEF, Save the Children, CINDE, la

Fundación Restrepo Barco y el ICDP¹, entre otras, impulsaron un proceso de discusión orientado a la formulación de una propuesta de política para la primera infancia que sería puesta a disposición de los candidatos participantes en las elecciones generales de 2002, con la idea de que sirviera de base para que la lista triunfante en aquella junta electoral pudiera aprovecharla en su acción gubernamental.

Aquella experiencia de coordinación creó las condiciones y mostró la necesidad de constituir lo que a la postre fue la Alianza por la Niñez Colombiana, que inició un diálogo y promovió el trabajo conjunto entre la administración que empezó su tarea en agosto de 2002, la sociedad civil y la cooperación internacional.

La nueva dirección general del ICBF² (agosto 2002) tomó el tema con singular interés y lo propio sucedió con la Administración de Bogotá. Las discusiones promovidas, además de la acción concreta, dieron lugar a dos foros internacionales sobre primera infancia (2003-2005) impulsados por el ICBF, el entonces DABS (hoy Secretaría Distrital de Integración Social), UNICEF, CINDE y Save the Children Reino Unido, entre otros. Los foros permitieron recoger la experiencia internacional y conocer y aprender del trabajo que en el país se estaba desarrollando. Asimismo, se favoreció la forja de un pensamiento común y la importancia de que el Estado asumiera una acción más comprometida en la conducción de todas las dimensiones de estos procesos, empezando por el diseño de una estrategia nacional, el seguimiento correspondiente, la definición de indicadores y las evaluaciones necesarias.

En marzo de 2004, a raíz del estudio del contenido de los planes de desarrollo municipales y departamentales, llevado a cabo por la Procuraduría General de la Nación y UNICEF, empezó el proceso entonces llamado Municipios y Departamentos por la Infancia y la Adolescencia, que luego y con motivo de la II Reunión de Gobernadores realizada en Medellín, adoptó el nombre de Hechos y Derechos. Ese punto de partida dio lugar a un progresivo involucramiento de alcaldes y gobernadores para subsanar la inclusión limitada o la omisión de los derechos de la niñez, y avanzar en el ajuste progresivo de sus políticas públicas municipales o departamentales.

El estudio realizado con base en la revisión de 964 planes de desarrollo municipales y los 32 departamentales evidenció la dispar presencia de las políticas para la niñez y la adolescencia. De hecho, las acciones estaban compartimentadas en función del manejo sectorial tradicional, cuando se incluían en los planes, y en muchos casos estaban presentes de manera muy limitada cuando no ausentes. Los acápite referidos a los primeros años de vida, en la gran mayoría de municipios y departamentos, privilegiaban la atención a los temas que ya eran parte de las políticas de salud (vacunación, reducción de la mortalidad infantil, AIEPI³) y educación, aunque dejaban de lado muchos otros en el marco de planteamientos distantes del enfoque de derechos.

La dinámica de Hechos y Derechos tuvo repercusión directa en la aprobación del Código de Infancia y Adolescencia. Bajo el clima creado en todo el país a raíz de los esfuerzos de alcaldes y gobernadores, se hacía evidente la necesidad de ajustar el marco legal a estos avances. La discusión de la ley se nutrió de experiencias emanadas de Hechos y Derechos que ponían en agenda los desafíos que confrontan los niños y adolescentes de Colombia.

En 2006 se aprobó la política nacional de primera infancia y un año después la Ley 1.295 sobre primera infancia cuya razón era y es ordenar al Estado dar atención privilegiada a los niños y niñas de los estratos más desfavorecidos de la sociedad. Durante el período posterior, el Ministerio de Educación Nacional asumió el liderazgo en los asuntos de primera infancia y en diferentes regiones del país se impulsaron iniciativas que van abriendo camino en este campo, tal como sucede con el programa Buen Comienzo de la ciudad de Medellín o los esfuerzos de Bogotá por construir una política pública al respecto.

En el contexto de aquellas discusiones orientadas a la formulación de política para la niñez y la adolescencia se hacía urgente ajustar el Código del Menor existente a la comprensión que en ese entonces ya se tenía en el país sobre el enfoque de derechos. Los sucesivos intentos que se frustraban en el Congreso de la República finalmente llegaron a buen término cuando hacia mediados de 2006 se aprobó el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1.098) sancionado posteriormente por el Presidente de la República en noviembre de aquel año. Aunque la llegada a aquel punto fue significativa para los esfuerzos en favor de los derechos de la población menor a los 18 años, la puesta en práctica de la Ley avanza a ritmos dispares, donde buena parte de la energía está puesta en el campo educativo y en la primera infancia.

Desde los inicios del Gobierno actual, a partir de agosto de 2007, el país asiste a un nuevo aire en relación a la primera infancia. Se le otorga singular prioridad a través de la formulación y desarrollo de la estrategia nacional De Cero a Siempre, cuyo objetivo es llevar adelante el “conjunto de acciones planificadas, de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil temprano, a través de un trabajo unificado e intersectorial, respetando los derechos de los niños y niñas para articular y promover los planes, programas y acciones que adelanta el país en favor de la atención integral a la primera infancia”.

Con la implantación de la estrategia se pone en marcha también el mecanismo nacional que estaba faltando, que es la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia. Entre sus integrantes fijos la Comisión tiene a las siguientes entidades: Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Cultura, Ministerio de Salud y Protección Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de la Prosperidad Social y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Entre los invitados permanentes o por temáticas están contemplados: Acción Social (UNIDOS y Familias en Acción), Ministerio de Hacienda, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Registraduría Nacional, Colciencias, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), entes territoriales, sociedad civil, cooperación y banca multilateral. Es de esperarse que con la implantación de ese mecanismo se produzca una mejora sustantiva de la coordinación entre todos los sectores involucrados y que esa coordinación se refleje en el desarrollo e impacto de los programas y proyectos destinados a los niños y niñas en sus primeros años. Asimismo, que la sociedad civil que ha sido actor de primera línea en este tema, pueda contribuir con su experiencia y reflexiones al encaminamiento de la estrategia en general y a la orientación de los programas que se definan.

Al presentarse al país la estrategia nacional De Cero a Siempre, en febrero de 2011, el presidente de la República, Juan Manuel Santos, hizo clara alusión a la importancia decisiva de los primeros años de vida. En aquella ocasión fue invitado para intervenir en la ceremonia el Premio Nobel de Economía James Heckman, conocido por sus trabajos mostrando las ventajas de invertir en la primera infancia.

Dijo el Presidente Santos: “¡Y qué tema puede haber más importante para una nación que el bienestar de sus niños! Garantizar sus derechos hoy no sólo es un mandato constitucional sino una clara decisión política de nuestro gobierno”. Mencionando la presencia del Premio Nobel dijo: “De acuerdo con el profesor Heckman, si la sociedad interviene en la edad temprana, puede mejorar la capacidad cognitiva y socioemocional de los niños menos favorecidos, así como su salud. Explica el profesor que actuar a tiempo fomenta la escolaridad, reduce la delincuencia, promueve la productividad de la fuerza laboral y disminuye el número de embarazos entre las adolescentes”.

Queda ahora articular esta estrategia a los esfuerzos que deberán hacerse en los municipios y departamentos del país.

Medellín: Programa Buen Comienzo

El Programa Buen Comienzo merece mención especial. Se trata de una iniciativa que ha ido adquiriendo cuerpo y mostrando resultados como producto de la iniciativa de los dirigentes políticos de la ciudad de Medellín. Buen Comienzo se creó en 2004 y funciona interrumpidamente desde 2006, es decir, a lo largo de dos administraciones. Su propósito es dar atención integral a la población vulnerable de la ciudad entre la gestación y los 5 años.

La población vulnerable a la que está destinado el programa es aquella que habita en las zonas de Medellín con bajos niveles de ingresos, poca escolaridad, problemas diversos con relación al empleo y significativos niveles de violencia que alteran la dinámica de esas comunidades.

Buen Comienzo organiza con criterio unificado la acción de los entes del Estado que tienen que ver con la primera infancia y abarca desde las dimensiones de salud, nutrición y educación hasta las de recreación y cultura.

Este programa, novedoso en muchos sentidos, tiene la virtud de abrir camino con respecto a la integralidad y el modo en que se plasma en la acción del Estado. Buen Comienzo inicia su trabajo desde la gestación asegurando que esa sea una etapa que además de los cuidados médicos, se transforme en un amplio período de preparación para la llegada del niño o niña.

Un balance reciente del programa señala que “tomando como referente el período 2004-2007 se da cuenta de 97.604 cupos en atención a niños y niñas entre los cero y los cinco años, frente a 12.667 en el anterior cuatrienio, una inversión de \$356.000 millones frente \$23.630 millones, 15 jardines infantiles totalmente financiados, 9 de ellos en funcionamiento y 6 de ellos en construcción frente a ninguno en el cuatrienio anterior, 28.000 agentes educativos formados frente a cero en el cuatrienio anterior y, finalmente, un equipo base de 56 personas frente a cinco, lo que se constituye en un salto cualitativo y cuantitativo en la política de atención a la primera infancia en la ciudad. Las modalidades de atención incluyen desde gestación hasta el primer año en la modalidad de atención Había una Vez, la atención de uno a dos años y de dos a cuatro años, en entorno familiar, institucional y comunitario en ambos casos y de 5 a 6 años para la articulación con la institución educativa. En el caso del entorno institucional se presenta un salto cualitativo pues la atención se presta en horarios de cinco y ocho horas diarias de lunes a viernes. El grueso de la atención se ubica en este tipo de atención. Los jardines infantiles construidos y en construcción tienen como característica que son los ejes o nodos articuladores de la oferta tanto para la primera infancia en todas las modalidades ofrecidas como en conexión con las instituciones educativas que ofrecen educación básica y media” (EAFIT, 2011).

En la administración más reciente (2008-2011) se produjo un crecimiento significativo del programa en cuanto a cobertura y calidad de la atención ya que, mientras el resultado del período previo fue de poco más de 12 mil cupos, en la etapa que termina la cifra bordea los 98 mil.

Con Buen Comienzo la ciudad quiere también contribuir a la reducción de la pobreza tal como ha sucedido en otras experiencias que muestran esta dimensión. De hecho, la agencia de la ONU Habitat otorgó una distinción especial a la ciudad porque el programa contribuye a este propósito.

Este panorama resumido de la experiencia Colombiana intenta, como se dijo en un inicio, servir de referencia para los empeños actualmente en marcha en muchas latitudes de nuestra región, donde los gobiernos y la sociedad civil confrontan realidades que desafían y cuestionan las dinámicas de funcionamiento estatal así como los paradigmas sobre los que se sustentan.

Esta es, por lo tanto, la oportunidad para hacer los ajustes en los criterios de base en la formulación de las políticas destinadas a la niñez temprana, articulando programas y proyectos que respondan adecuadamente a sus derechos humanos desde la gestación en adelante.

Recuento de retos

Tal vez, entre los retos principales para estructurar una acción consistente y sostenida en el tiempo con respecto a la primera infancia estaban y aún están pendientes los siguientes:

Traducir la integralidad en la atención y el cuidado a la primera infancia a hechos concretos, llevando los avances científicos acerca de su importancia a las realizaciones del Estado, en armonía con las acciones comunitarias y en el seno de la familia, para que ellos se plasmen en los programas, proyectos y en funcionamiento gubernamental relacionado con la niñez colombiana en sus primeros años.

Hacer de la política pública el instrumento privilegiado para la realización de los derechos de la niñez, entendiendo que política pública quiere decir política concertada y que esta no se restringe a la prestación de servicios sino que debe incorporar, tanto como cualquiera de las otras acciones propias de la prestación de servicios, la tarea con las comunidades y las familias. Máxime si desde el nacimiento hasta los tres años (cuando no más allá) la familia es el núcleo donde se juega la suerte de cada niño y lo que en ella ocurre tiene incidencia decisiva en lo que vendrá después.

Dada la complejidad histórica, cultural, social y económica de Colombia, llevar a las regiones el desafío de la atención integral para que el proceso de descentralización con que está comprometido el país desde la Constitución de 1991 sea la red de vasos comunicantes que permita avances en este sentido y supere la acción centralista que caracteriza a muchos de nuestros países. La ventaja de Colombia es que, venciendo escollos y haciendo ajustes, está comprometido con la decisión estratégica de hacer de la descentralización un rasgo distintivo de su Estado.

Hacer del desafío que representa para el país la primera infancia un asunto nacional con el que el conjunto de la sociedad se vea directamente comprometido. Este, sin duda, es un reto de dimensiones singulares. En el caso de Colombia se observa que hay, por diversos motivos, avances significativos en esta dimensión. Los medios de comunicación, especialmente la prensa escrita, la radio y la televisión, le vienen dedicando atención en sus programas. Por su parte, las instituciones del Estado, la estrategia nacional De Cero a Siempre, el Ministerio de Educación y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar promueven, a nivel nacional, espacios comunicacionales referidos al tema. Lo propio viene sucediendo en las regiones del país.

Formar talento humano. En este caso tiene como sustentación el paradigma de los derechos humanos de la niñez, lo que significa la adopción de una visión y criterios prácticos para la tarea diaria esencialmente distintos a los de la conmisericordia que con frecuencia despiertan las condiciones en que se encuentran los niños pequeños. El enfoque de derechos reclama ser la base sobre la cual se organizan los procesos de formación de talento humano para que podamos asistir al diseño y desarrollo de programas y proyectos a cargo de personas con las competencias necesarias para la tarea que les espera.

Está demostrado hace tiempo cómo las inversiones que se hagan pueden tener resultados muy limitados si no se emprende el trabajo de la formación de recursos humanos como una de las columnas que sostienen el edificio de las políticas públicas para la primera infancia. De allí también la crucial importancia de la comprensión de que los niños y las niñas son ciudadanos portadores de derechos desde su nacimiento, lo que imprime un sello distinto a las experiencias formadoras. Asimismo, el enfoque de derechos para el trabajo con los portadores de obligaciones, en particular con las familias, en búsqueda de la equidad y la inclusión social.

El desempeño técnico en la prestación de los servicios, así como el trabajo comunitario y con las familias, pasa por la reconceptualización de los criterios que sustentan las intervenciones concretas. Este es uno de los ejes más significativos de la tarea formadora, más aún si se toma en cuenta que el universo poblacional de la primera infancia equivale al 13% de la población colombiana.

Incorporar sostenidamente en la acción del Estado y en las prácticas de crianza la noción de protección especial durante los primeros años de vida dado que, pese a la temprana edad de niños y niñas, en no pocos casos ellos son sujetos de maltrato, abuso y negligencia. Se hace indispensable fortalecer los mecanismos tanto para proteger más eficazmente a la primera infancia así como para prevenir conductas violentas contra ella.

Estructurar indicadores, sistemas de información, seguimiento y evaluación. Aunque en este terreno hay consenso sobre su importancia, es difícil poner en práctica estos mecanismos. Esto obedece tanto a las exigencias que implica su montaje en medio de una estructura estatal que con dificultad logra mantener la información básica como al reto aún mayor que representa hacer acompañamiento y evaluación de la acción del Estado. Sin embargo, en este punto no queda sino persistir para que progresivamente el Estado y las instituciones que tengan la posibilidad de encargarse de estas tareas puedan montar sistemas que permitan contar con datos duros tanto para la revisión sistemática de lo realizado como para orientar la acción ulterior. Las limitaciones en este campo aumentan si se va del nivel nacional hacia los departamentos y municipios donde la carencia es más significativa.

El Comité de los Derechos del Niño está en los tramos finales de la estructuración de un manual de indicadores para la primera infancia que promete ser un valioso aporte a la acción pública y privada. De un lado servirá para la elaboración de los informes que los países deben hacer periódicamente al Comité y de otro tendrá uso en la planeación nacional, regional o local. Como es conocido, el Comité tomó esta decisión luego de constatar la fragilidad de muchos de los informes de país relativos a la primera infancia.

Generar conocimiento como una tarea esencial para la buena marcha de las acciones. En el caso de Colombia, la reciente constitución de la Red Interuniversitaria para la Primera Infancia, a la cual han adherido 16 instituciones, promovida por el programa Buen Comienzo, es una experiencia interesante con singular potencialidad para aportar tanto a los programas y proyectos como a los procesos de formación dentro y fuera de las instituciones participantes.

Notas

¹ Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

² Instituto Colombiano de Bienestar y Familia.

³ Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes en la Infancia, elaborada por la OMS e UNICEF.

Referencias

ONU (2011). *Informe sobre Desarrollo Humano 2011*.

EAFIT (2011). Salto cuantitativo y cualitativo en la atención a la primera infancia en la ciudad en este cuatrienio. Conclusiones mesa de trabajo en primera infancia, 2011, Universidad EAFIT, Medellín.



Iniciativa Maternidad Segura y Centrada en la Familia

Zulma Ortiz

Especialista en Salud de UNICEF Argentina

La Iniciativa MSCF

La Iniciativa Maternidad Segura y Centrada en la Familia (MSCF) fue promovida por UNICEF Argentina en el marco de su Programa País (2010-2014), con el propósito de contribuir a mejorar la salud materna y neonatal, a través de la transformación de grandes maternidades públicas en seguras y centradas en la familia.

Se considera que una maternidad es segura y centrada en la familia cuando el equipo de salud y la organización en su conjunto definen la seguridad de la atención como una de sus prioridades; se preocupan y ocupan de brindar una atención segura y de calidad; incorporan, reconocen, apoyan y valoran la participación de los padres y la familia en la atención de la mujer embarazada, la madre y el recién nacido; estimulan, respetan y protegen sus derechos en todo momento; trabajan activamente para alcanzar los objetivos propuestos por otras iniciativas, como el Hospital Amigo de la Madre y el Niño, y fomentan toda práctica que mejore la lactancia materna (Larguía y otros, 2011).

El embarazo, el parto y la llegada de un nuevo integrante a la familia son momentos de grandes cambios emocionales, sociales y físicos. Generalmente estos acontecimientos se desarrollan dentro de la normalidad; sin embargo, existen situaciones en las que aparecen complicaciones en las que la madre y/o el recién nacido requieren una atención más intensa. La mirada atenta del equipo de salud, la comunicación y la comprensión de sus necesidades, sumados al conocimiento y habilidades para el uso oportuno de las tecnologías y destrezas apropiadas en cada caso, son primordiales para proveer atención de calidad frente a situaciones inesperadas. Esta atención especializada es indispensable pero no suficiente: la familia de una mujer es clave cuando está embarazada o va a dar a luz y debe ser considerada como parte del equipo de atención para que se logren mejores resultados. Es la mujer quien define cómo y a quién elige como familia (pareja, madre, amigos, etc.), pero en todos los casos, una maternidad será segura y centrada en la familia cuando el cuidado incluya a la familia como un miembro del equipo de atención.

El enfoque que sustenta la Iniciativa MSCF requiere que el sistema esté dispuesto a satisfacer las necesidades de la mujer, el niño/a y la familia, en lugar de esperar que ellos se adapten a las necesidades de la institución o del equipo de salud. En otras palabras, reconoce la importancia que posee la contención familiar y comunitaria así como la participación para prevenir situaciones no deseadas que pudieran presentarse o bien minimizar sus consecuencias físicas, psíquicas o vinculares.

La cultura organizacional basada en el compromiso, empatía y solidaridad es fundamental para que la Iniciativa pueda desarrollarse con éxito. Por lo tanto, para proporcionar una atención segura y centrada en la familia, las organizaciones necesitan no sólo perfeccionar la gestión de los servicios, la capacitación, la articulación entre efectores, la comunicación y el trabajo en equipo, sino también examinar su propia cultura y valores a fin de que sus integrantes adhieran y adquieran cada día una actitud superadora de sus propias prácticas.

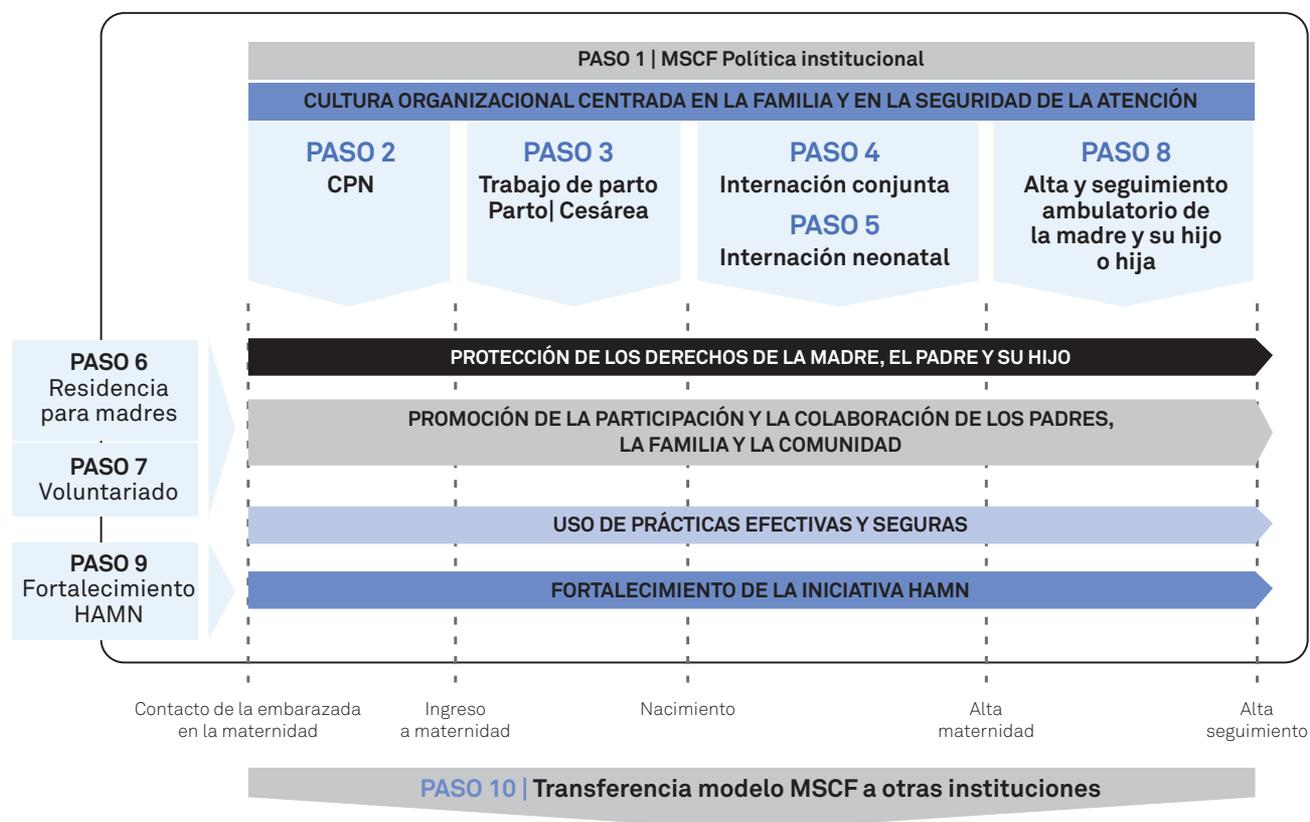
Esta visión se sustenta en los principios del modelo “Maternidad Centrada en la Familia” (MCF), desarrollado por la Fundación Largaia e implementado en la Maternidad Sardá durante los últimos 35 años. La construcción del modelo MCF se realizó de manera progresiva, aunque no planificada o anticipatoria. En sus inicios, la maternidad incorporó diferentes intervenciones a un conjunto de prácticas innovadoras; poco a poco, estas prácticas fueron articulándose como piezas de un proceso complejo y en evolución continua (OPS/OMS, 2008). En 2006, con el apoyo del Ministerio de Salud de la Nación, La Fundación Largaia publica la primera guía para transformar las maternidades tradicionales en centradas en la familia (Largaia y otros, 2006). Este documento sintetiza el marco legal e internacional que sustenta el enfoque “centrado en la familia” y describe las acciones que facilitan esta transformación. Se proponen diez pasos básicos para la implementación del modelo, que se organizan a lo largo del continuo de atención desde el primer contacto de la mujer embarazada con la maternidad hasta su alta definitiva, durante el seguimiento ambulatorio. Los pasos no son necesariamente consecutivos pero sí determinantes para la implementación del modelo. Hacia fines de 2008, la Organización Panamericana de la Salud considera este modelo como una de las “buenas prácticas” a destacar en América Latina.

En 2009, la Fundación Largaia, con el apoyo de UNICEF, evalúa la implementación del modelo en ocho grandes maternidades públicas de distintas provincias. Así, en 2010 se construye una nueva visión, con la propuesta de UNICEF de incorporar aspectos relacionados a la seguridad de la atención de las madres y los recién nacidos. Durante ese año se construye el marco teórico-conceptual de la Iniciativa MSCF, hacia el cual se orienta el proceso de transformación.

En marzo de 2011, UNICEF publica la primera edición del manual MSCF en el que se detallan los cinco ejes conceptuales de la Iniciativa, sus principios y los diez pasos que guiarían la transformación de las grandes maternidades públicas en los siguientes cuatro años (Figura 1) (Largaia y otros, 2011).

Los cinco ejes conceptuales de la Iniciativa MSCF son:

1. Cultura organizacional: Promoción en las maternidades de una cultura organizacional centrada en la seguridad de atención y la familia, sumando lo humanístico a lo tecnológico.
2. Protección de los derechos de la madre, del padre y de su hijo o hija.
3. Promoción de la participación y la colaboración de los padres, la familia y la comunidad en la protección y el cuidado de la mujer y su hijo/hija durante el embarazo, el parto y el puerperio.
4. Promoción y monitoreo de la utilización de prácticas efectivas y seguras.
5. Fortalecimiento de otras iniciativas, en particular la de promoción de la lactancia: Hospital Amigo de la Madre y el Niño.

Figura 1 - Conceptualización del MSCF: Ejes y pasos para su implementación

Fuente: Larguía y col. (ref 8).

¿Cuál es el propósito de la Iniciativa MSCF?

Esta iniciativa se alinea con los Objetivos Del Milenio (ODM) 4 y 5, centrados en la reducción de la mortalidad infantil y en la promoción de la salud materna, respectivamente.

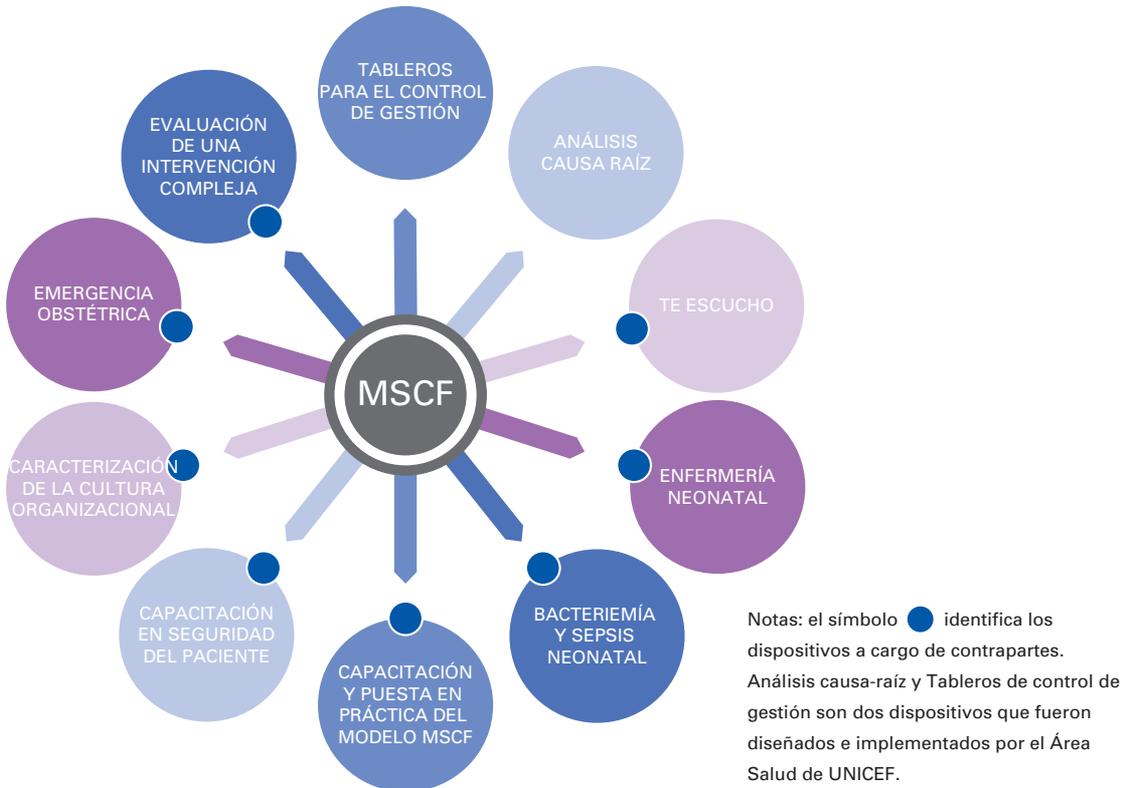
En Argentina, según las últimas estadísticas oficiales de 2009, 9.000 niños y niñas fallecieron en el primer año de vida, y particularmente durante el primer mes (60% de los fallecimientos son neonatales). En otras palabras, de cada mil niños y niñas, 12 fallecen dentro del primer año de vida y 7 durante el primer mes (DEIS, 2010). Cada año nacen algo más de 740.000 niños y niñas; de ellos, el 8% nace antes de las 37 semanas de gestación, es decir que son prematuros. De la totalidad de los nacidos, el 7,5% pesa al nacer menos de 2.500 g, y el 1,1% menos de 1.500 g. Si bien en proporción los nacimientos prematuros pueden parecer relativamente pocos, el 50% de los niños y las niñas que fallecen por año en Argentina antes de cumplir el año de edad son prematuros (4.500 de 9.000), con una gran variabilidad en la distribución, ya que la tasa de mortalidad neonatal llega a triplicarse en algunas provincias respecto al promedio nacional.

La promoción de la salud materna en cambio implica desafíos aún mayores, ya que desde 1990 la razón de mortalidad materna no ha descendido, sino que incluso mostraría una tendencia ascendente según los resultados de un estudio realizado por un grupo interagencial integrado por referentes de UNICEF, la Organización Mundial de la Salud, el Fondo de Población de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, y el asesoramiento la Universidad de Berkeley, Estados Unidos.

El estudio, de alcance internacional, parte del supuesto de que en todos los países hay un subregistro de mortalidad materna, por lo que sus estimaciones no coinciden con las estadísticas oficiales. En Argentina, el grupo interagencial ubica la razón de mortalidad materna en 77 muertes de mujeres cada cien mil nacidos vivos para 2010 (para las estadísticas oficiales, ese mismo año fue de 44 cada cien mil). Según el informe interagencial, en la Argentina el riesgo que enfrenta una mujer durante toda su vida de morir por causas relacionadas con el parto, el embarazo o el puerperio es de uno en 560, mientras que en otros países latinoamericanos, como Brasil, es de uno en 910; en Costa Rica, de uno en 1.300; Uruguay, uno en 1.600 y en Chile, de uno en 2.200. Si se compara con Suecia, uno de los países que posee los mejores indicadores, el riesgo de morir de una mujer por causas relacionadas con el parto, el embarazo o el puerperio es de uno en 14.100 (OMS/UNICEF/UNFPA/Banco Mundial, 2012).

Teniendo en cuenta la situación de la salud materna y neonatal en nuestro país, el Área Salud de UNICEF Argentina decide priorizar las acciones en los servicios de salud y, concretamente, en las maternidades públicas, como uno de los cuatro resultados principales de su Programa País (2010-2014). A 2014, UNICEF se ha comprometido, con foco en diez provincias del norte argentino, a que las familias atendidas en cien maternidades públicas que tienen más de mil partos por año cuenten con los beneficios de la transformación de estos centros en maternidades seguras y centradas en la familia que monitoreen activamente su propia calidad con relación a las normas nacionales de calidad.

Figura 2 - Dispositivos financiados por UNICEF 2010-2011



¿Cuál es la estrategia que sustenta la Iniciativa MSCF?

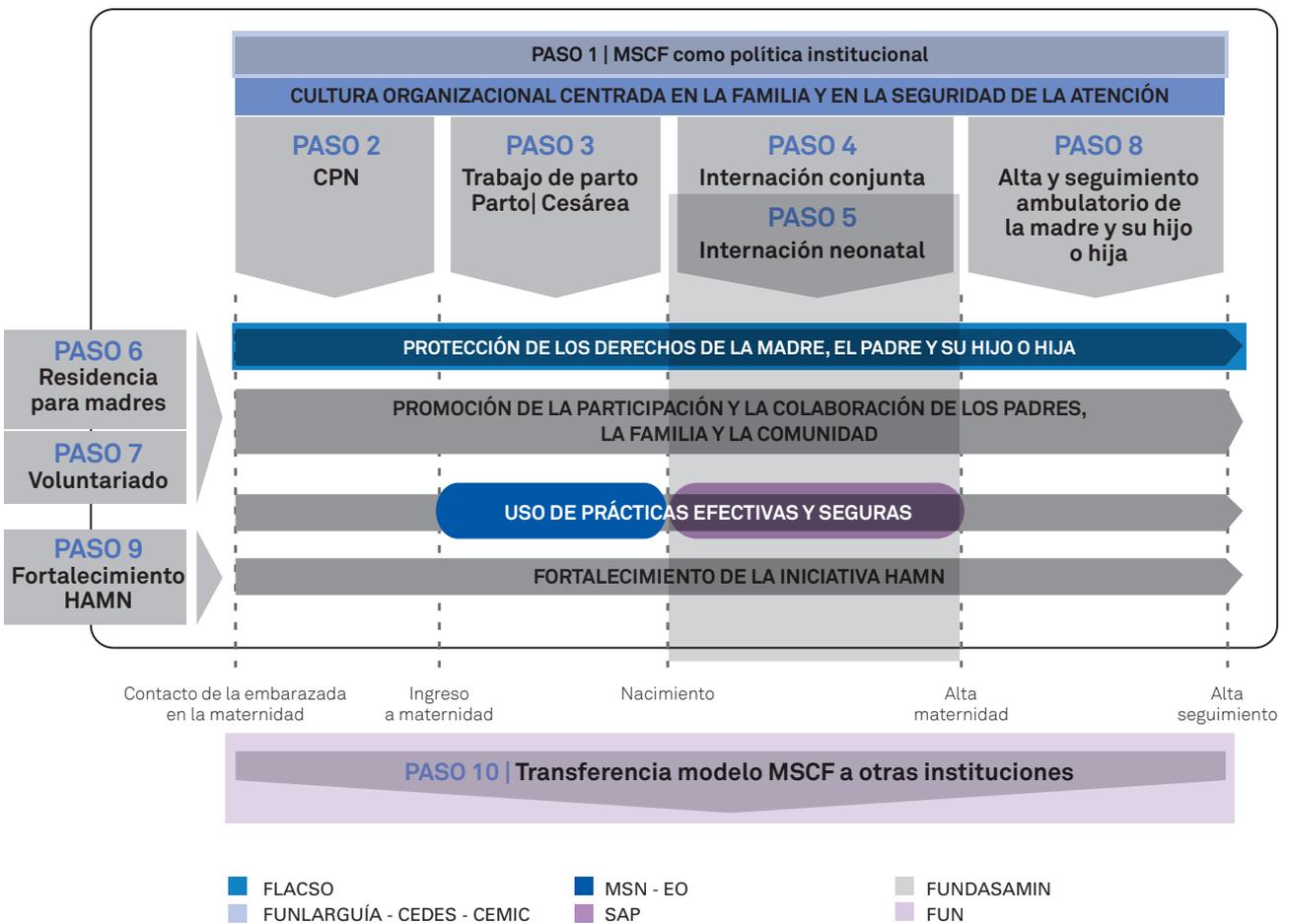
La manera en que la Iniciativa MSCF promueve el logro de los ODM es a través de acciones concertadas con todas las fuerzas vivas de la sociedad civil, el Gobierno Nacional, los provinciales y las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el campo de la salud materna y perinatal.

Estas acciones son acordadas con las direcciones de maternidad e infancia de cada provincia a través de convenios, en el marco del Plan de Reducción de la Mortalidad Materna Infantil de la Mujer y la Adolescente y alcanzan a cien maternidades con más de mil partos por año que, en conjunto, concentran el 70% de los nacimientos en las instituciones públicas (MSAL).

La articulación con instituciones académicas que trabajan en el campo de la salud materna e infantil favorece la ejecución de programas de capacitación, transferencia de tecnologías, uso de herramientas para la gestión de servicios de salud, entre otros. UNICEF contribuye a través del financiamiento de dispositivos (Baremlitt, 1992)¹ (Figura 2) o innovaciones que buscan transformar la cultura institucional y reforzar o alterar valores en pro de una MSCF.

Cada uno de estos dispositivos desempeña un papel clave en el fortalecimiento de un eje o de alguno de los diez pasos necesarios para la implementación de la Iniciativa y la transformación de maternidades en seguras y centradas en la familia. Todos ellos contribuyen al proceso de transformación y comparten la visión y la conceptualización de la Iniciativa. UNICEF pretende integrar y articular sus acciones para sistematizar la intervención a nivel de las maternidades, potenciar las capacidades individuales de cada dispositivo y lograr, en definitiva, un mayor impacto en la salud de madres y niños (Figura 3).

Figura 3 - Ejes y pasos en los que participan cada uno de los dispositivos a cargo de contrapartes



A nivel de cada maternidad, la transformación se inicia con acciones que buscan incidir en la cultura organizacional, de manera de promover el mejoramiento continuo de la seguridad de la atención y la participación de la familia como objetivos prioritarios. Tres dispositivos actúan a nivel de este eje: Funlargaia, CEDES y CEMIC. El fortalecimiento de los derechos de la madre, el padre, su hijo o hija y la familia es otro de los ejes clave. FLACSO, a través de su dispositivo “Te escucho”, contribuye al fortalecimiento de las maternidades en relación a este eje.

El uso de prácticas efectivas y seguras atraviesa todo el proceso de atención, desde que la mujer ingresa a la maternidad hasta el alta. Para ello se busca promover la adopción de prácticas, por parte del equipo de salud, que mejoren la salud de la madre y el recién nacido y garanticen su seguridad. En esta línea participan los dispositivos del Ministerio de Salud de la Nación, sobre Emergencias Obstétricas, que fortalece las prácticas relacionadas a la asistencia de la madre en trabajo de parto y parto (Paso 3); de la Sociedad Argentina de Pediatría (SAP), que a través de la capacitación del equipo de salud busca reducir las sepsis e infecciones neonatales de los recién nacidos que requieren internación en las unidades de cuidados intensivos neonatales (Paso 5) y de FUNDASAMIN, que fortalece las competencias del personal de enfermería que trabaja en estas unidades (Paso 5).

Funlargaia también trabaja en el desarrollo e implementación de métodos de transferencia del modelo MSCF a las maternidades (Paso 10).

A su vez, UNICEF realiza distintas actividades que buscan complementar todas estas iniciativas. A través de su *campus virtual*, promueve el debate y la creación de una verdadera comunidad de práctica centrada en la revalorización del rol de la seguridad y la participación de la familia en el cuidado de la madre y su hijo o hija (Eje 1). También participa en el fortalecimiento de las competencias del equipo de salud de las maternidades para analizar las muertes maternas y neonatales a través de la metodología del Análisis Causa-Raíz (ACR) y para auto-monitorear la calidad y seguridad de la atención (Tableros de Comando). Asimismo, realiza acciones de incidencia en la comunidad con el objeto de incrementar la demanda calificada, por ejemplo, a través de las campañas “Semana del prematuro”, orientada al fortalecimiento de los derechos de los recién nacidos prematuros (Eje 2), y la “Semana de la lactancia materna” (Eje 5). Finalmente, UNICEF ha asumido el compromiso de trabajar para el logro del Paso 6, referido a la existencia de Residencias para madres (Cuadro 1), en el mayor número posible de maternidades adheridas, y del Paso 7, dirigido a sumar la participación comunitaria en la propia maternidad.

UNICEF pretende integrar estos dispositivos como una única propuesta integral, lo cual supone la articulación de las acciones y la estandarización de las funciones de todos los dispositivos en una única intervención, que por la multiplicidad de los componentes que la integran recibe el nombre de intervención compleja.

Este proceso de articulación representa un gran desafío, ya que los dispositivos no sólo son liderados por diferentes actores sino que parten de distintas bases conceptuales y diagnósticos de situación. Por otra parte, si bien buscan alcanzar metas que son comunes y actúan sobre los mismos equipos, recurren a estrategias diferentes para alcanzarlas. Esta intervención compleja no se define simplemente como la suma de sus componentes, sino que requiere un “ajuste” preciso de todas las acciones y un proceso de estandarización entre las distintas instituciones, muy riguroso y acorde a los estándares metodológicos internacionales (Craig y otros, 2008; Campbell y otros, 2007).

Cuadro 1 - Residencia de madres (RM)

Una de las características que diferencia una MSCF y que la hace rápidamente distinguible entre otras es la presencia de los padres en contacto permanente con su hijo o hija. El equipo de salud de estas maternidades no solo permite sino que desea que los padres, y en particular la madre, permanezca con su bebé en todo momento.

Los objetivos de la RM son:

- Evitar la separación de la madre y el niño en aquellos casos que requieran la internación del recién nacido, sea por parto prematuro o padecimiento de alguna enfermedad.
- Promover la participación activa de la madre en el cuidado de su hijo y el mantenimiento de la lactancia materna.
- Brindar la oportunidad de ofrecer intervenciones de educación para la salud.

Los logros de los dos primeros años de implementación de la Iniciativa MSCF

A mayo de 2012, UNICEF firmó acuerdos con el Ministerio de Salud de la Nación y con nueve de las diez provincias priorizadas: Jujuy, Salta, Catamarca, Córdoba, Mendoza, Buenos Aires, Santa Fe, Misiones y Santiago del Estero.

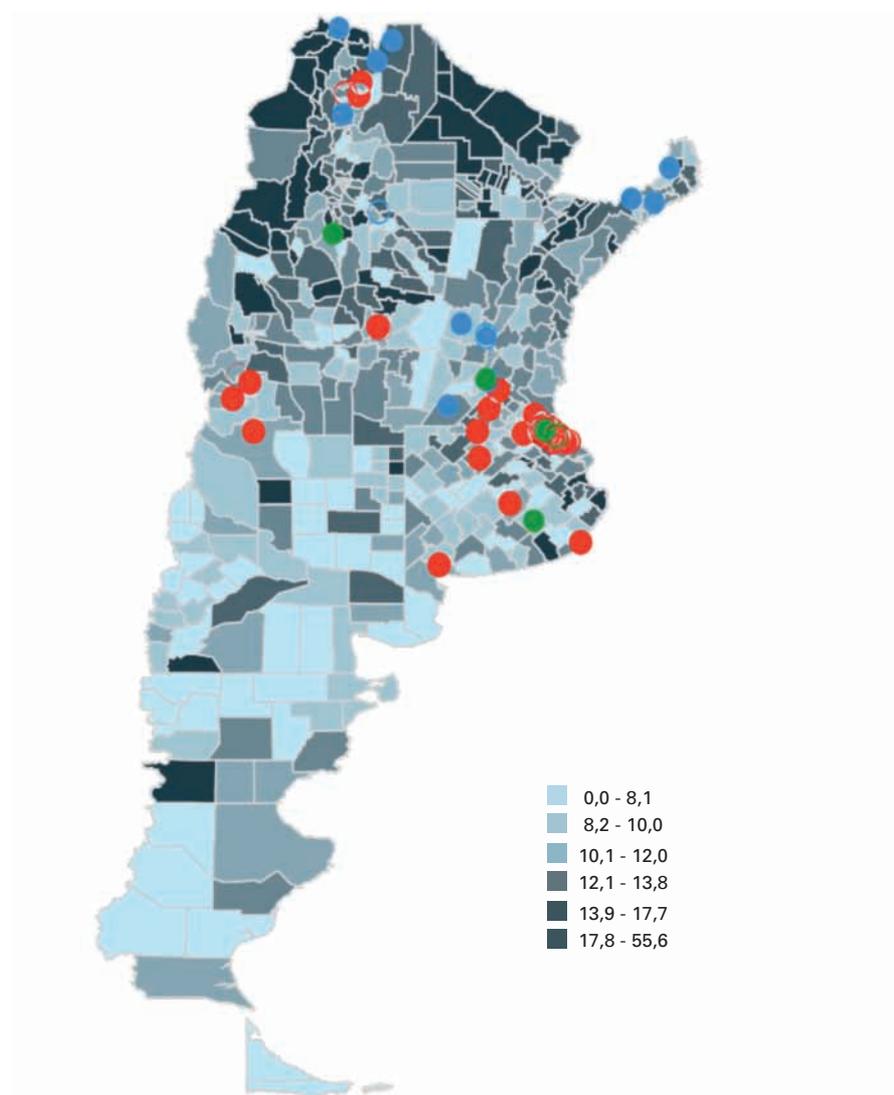
A través de estos acuerdos fue posible adherir a la Iniciativa MSCF, a 72 servicios perinatales públicos en los que nace el 42% de los niños del sector público (175.905 de un total de 417.140 nacimientos) (Tabla 1). Eso implica que, en la actualidad, cuatro de cada diez niños/as nacen en una maternidad del sector público que se comprometió y está trabajando para transformarse en MSCF.

Tabla 1 - Alcance de la iniciativa según cantidad de partos

Provincia	Cantidad de maternidades	Cantidad de partos
Buenos Aires	40	86.879
Catamarca	1	3.000
Córdoba	3	13.397
Jujuy	5	7.204
Mendoza	5	14.474
Misiones	3	9.204
Salta	3	12.508
Sante Fe	10	19.225
Santiago del Estero	2	10.014
Total	72	175.905

Si bien la transformación de las maternidades y la adopción de un nuevo modelo de atención es un proceso que requerirá muchos años, miembros de los equipos de salud de las 72 maternidades que adhirieron a la Iniciativa, con el apoyo de los directores, asumieron un rol de liderazgo del proceso de transformación.

Mapa 1 - Distribución geográfica según tasa de mortalidad infantil de las 72 maternidades adheridas a la iniciativa MSCF, 2012



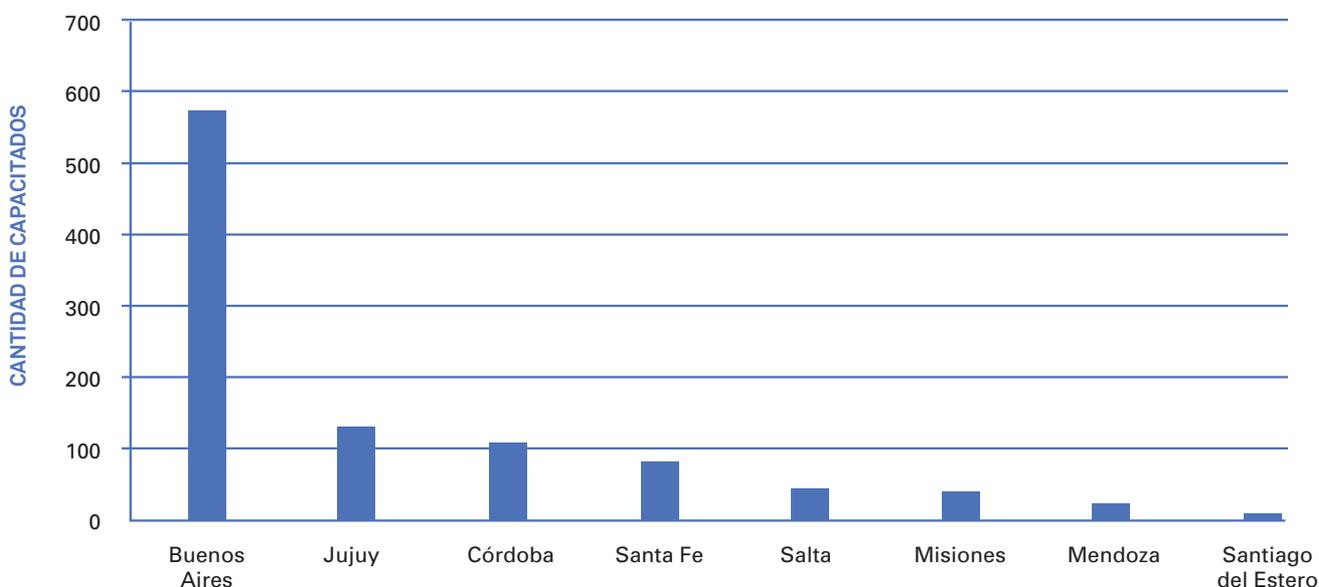
Tipo y cantidad de capacitaciones realizadas (2010-2011)

En los dos primeros años de implementación de la Iniciativa MSCF, UNICEF y los distintos dispositivos realizaron 53 talleres, en los que participaron 1.654 profesionales (Tabla 2). La mayor cantidad de capacitados correspondió a la provincia de Buenos Aires, que cuenta con la mayor cantidad de maternidades adheridas a la Iniciativa MSCF (Gráfico 1).

Tabla 2 - Cantidad y tipo de capacitaciones realizadas en el marco de la Iniciativa MSCF

Dispositivo	Tipo de capacitaciones	Cantidad	Cantidad de profesionales participantes
FUNLARGUIA	Taller	6	136
FLACSO	Taller	13	242
SAP	Taller	13	383
UNICEF (TABLEROS)	Taller	8	213
UNICEF (ACR)	Taller	12	403
EMERGENCIA	Taller	1	40
SUB-TOTAL TALLER		53	1.417
FUNDASAMIN	Curso virtual	1	143
CEMIC	Curso virtual	1	94
SUB-TOTAL CURSO VIRTUAL		2	237
TOTAL CAPACITACIONES			1.654

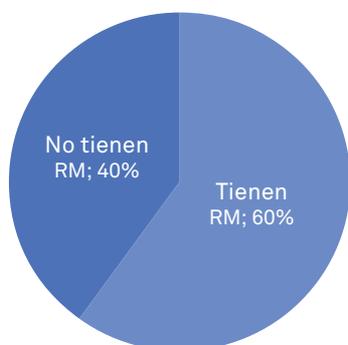
Fuente: UNICEF (elaboración propia).

Gráfico 1 - Distribución de la cantidad de capacitados por provincia en el marco de la Iniciativa MSCF (2010-2011)

Fuente: UNICEF (elaboración propia).

Residencia de madres

De las 72 maternidades que se adhirieron a la Iniciativa MSCF, un **40% no dispone de Residencia para madres** (un total de 29 establecimientos), por lo que actualmente casi 4.500 recién nacidos prematuros y sus mamás necesitan de una RM (Gráfico 2). De estas 29 maternidades, 16 se encuentran ubicadas en Buenos Aires y 5 en Santa Fe.

Gráfico 2 - Disponibilidad de RM en el marco de la Iniciativa MSCF

Fuente: UNICEF (elaboración propia).

De las 43 maternidades que cuentan con RM, una elevada proporción necesitan equipamiento y refacciones. De acuerdo a un relevamiento realizado por UNICEF en 12 maternidades, los elementos más requeridos son mano de obra para refacciones, pintura, y blanquear (colchas, almohadas, colchones, frazadas, fundas de almohadas y colchones).

En 2011, con el aporte realizado por la sociedad argentina a través de Farmacity y la propia contribución de esta empresa a UNICEF:

- 10 maternidades localizadas en la provincia de Buenos Aires y 2 en la provincia de Córdoba recibieron un total de 636.918 y 45.843 pesos, respectivamente (US\$ 158.549), destinados a la refacción y equipamiento de la Residencia de madres.
- Se estimó que la población beneficiaria de esta inversión estaría constituida por 2.743 niños y niñas que nacen de manera prematura y requieren ser internados en las unidades de cuidado intensivo neonatal así como por sus madres que necesitan permanecer a su lado durante la internación.

MSCF con enfoque intercultural

Durante 2010 y 2011, UNICEF, Funlarga, los gobiernos provinciales y otras instituciones académicas, iniciaron un proceso de actividades conjuntas para favorecer la transformación de maternidades públicas en MSCF. Estos primeros pasos en la implementación de la Iniciativa MSCF permitieron consolidar los principios que la sustentan, e incluso enriquecerla con nuevos aportes como la incorporación de la estrategia ACoRN (Acute Care of at-Risk Newborns o Cuidado Agudo del Recién Nacido de Riesgo) y el enfoque intercultural, cuyos contenidos se describen e incorporan en esta nueva edición. Este enfoque considera los aspectos sociales y culturales particulares que se manifiestan en las maternidades y servicios de salud perinatal en contextos multiculturales. En 2012 se incorporan estos enfoques y se edita la segunda versión del manual MSCF.

Evaluación de la cultura institucional

En 2011, el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)² se sumó a la Iniciativa MSCF para contribuir en el estudio de los valores, creencias y prácticas que actualmente prevalecen en estas instituciones. El primer estudio para diagnóstico de la cultura institucional se realizó en 19 maternidades de la provincia de Buenos Aires.

A través de 819 entrevistas a profesionales clave de estas instituciones, como los directores, jefes de servicio y referentes MSCF, y 1.219 encuestas a los restantes miembros del equipo de salud, se obtuvo

información sobre aspectos que caracterizan la cultura organizacional. Entre esos aspectos se destacan el proceso habitual para la toma de decisiones en la maternidad, la presencia de liderazgos, la manera en la que se resuelven los conflictos, la comunicación en el equipo, las actitudes frente al cambio, y las percepciones y opiniones del equipo de salud sobre las normativas y procedimientos actuales (formales e informales) en materia de prácticas seguras y costo efectivas basadas en evidencia para la atención de la mujer embarazada y el recién nacido.

Esta información es sumamente relevante para la transformación de las maternidades en seguras y centradas en las familias ya que permite identificar y actuar sobre las condiciones en cada maternidad que facilitan o, por el contrario, obstaculizan este proceso de transformación.

Evaluación de la Iniciativa MSCF: una intervención compleja

Desde el comienzo de la implementación de la Iniciativa MSCF, UNICEF comienza a planificar los métodos y estrategias que se abordarán para su evaluación. Es así que decide convocar a instituciones académicas nacionales e internacionales que lideran el campo de la evaluación de intervenciones en salud.

A nivel nacional, se convocó al Centro Rosarino de Estudios Perinatales (CREP) para que coordine las actividades para el diseño, la implementación y la evaluación de la intervención compleja para la transformación de MSCF³.

Durante el año 2011...

- UNICEF y el CREP organizaron cuatro talleres en la ciudad de Buenos Aires en los que se debatió y definieron aspectos metodológicos a considerar en el diseño y la evaluación de la intervención compleja.
- Se conformó el Equipo evaluador de la Iniciativa MSCF, en el que participan, además de miembros del equipo de salud de UNICEF y del CREP, autoridades del Ministerio de Salud de la Nación y de los gobiernos provinciales adheridos a la iniciativa MSCF así como los coordinadores de cada una de las instituciones académicas que participan en la implementación de la Iniciativa y la capacitación de los miembros del equipo de salud de las maternidades.
- Actualmente, cada una de las instituciones académicas está realizando una auto-evaluación de sus actividades sobre la base del marco teórico-conceptual que sustenta su propuesta. A partir de esta descripción se identifican los ejes comunes a todas las propuestas que permiten la estandarización y el diseño de la intervención compleja.

A nivel internacional, UNICEF se contactó con expertos de la Universidad de Londres, la Dra. Diana Elbourne y el Dr. Pablo Perel, y con el Dr. Cesar Victora, de la Universidad de Pelotas, Brasil. Todos ellos poseen una vasta experiencia y conocimiento en el campo de la evaluación, y asesorarán al Equipo evaluador de la Iniciativa MSCF para que el diseño y la evaluación de la intervención compleja se realicen de manera rigurosa.

En junio de 2011 se realizó en la ciudad de Buenos Aires el primer encuentro entre los miembros del Equipo evaluador de la Iniciativa MSCF y los expertos de la Universidad de Londres, quienes revisaron los avances realizados por el Equipo y elaboraron recomendaciones para su mejora.

Marco teórico de la intervención y de la evaluación

Entre agosto y diciembre de ese año se propone integrar y articular las acciones de los dispositivos que parten de diferentes bases conceptuales, diagnósticos de situación y estrategias a través de un proceso de estandarización acorde con las experiencias metodológicas internacionales. De esta manera se

espera poder sistematizar la implementación de la intervención a nivel de las maternidades, potenciar las capacidades individuales de cada dispositivo y lograr, en definitiva, un mayor impacto en la salud de las madres y niños.

En primer lugar se analizó el sustento teórico de las técnicas y estrategias empleadas por los distintos dispositivos que participan en la implementación de la Iniciativa MSCF. Cada uno de estos dispositivos fue invitado a participar de un ejercicio de autoevaluación de su propuesta para definir el problema y el tipo de cambio que busca generar a nivel de las maternidades, identificar los factores que determinan ese cambio, las estrategias y técnicas que emplean para incidir en esos factores y lograr así el cambio buscado.

A partir de la autoevaluación realizada por los dispositivos, se describió el grado de sustento teórico de sus intervenciones y los supuestos que explicarían el mecanismo de acción empleado. Asimismo, se realizó una devolución a cada dispositivo para fortalecer y mejorar aquellas acciones potencialmente más efectivas y abandonar otras que carecen de sustento teórico según los modelos de referencia adoptados.

El análisis basado en la teoría permitió:

- **Determinar que el abordaje del cambio a nivel organizacional es el modelo requerido.** Los distintos dispositivos involucrados en la Iniciativa MSCF centran sus actividades en la transformación de las capacidades de implementación enfocadas en la transferencia y asimilación de nuevos conocimientos (capacidad absorptiva) y fuertemente dependientes de la complejidad del contexto (lugar donde se pretende implementar la intervención) y de la diversidad entre las diferentes organizaciones. Cada contexto debe evaluarse para adaptar la implementación a sus características (contexto receptivo). Todo esto impacta en los procesos organizacionales, lo cual se traduce en el funcionamiento de la organización en su conjunto.
- Caracterizar un **modelo de implementación** común a la mayoría de los dispositivos que permita estandarizar los componentes centrales de la intervención y que, a nivel de cada contexto (organización), la intervención sea adaptada en componentes periféricos mediante estrategias efectivas. Este modelo es promovido, mediado y financiado por las direcciones de maternidad e infancia y UNICEF, e instrumentado por los dispositivos (facilitadores externos) que realizan actividades para la formación de profesionales con capacidades para liderar, facilitar e implementar las innovaciones orientadas a lograr la transformación de cada maternidad (facilitadores internos/equipos interdisciplinarios efectivos). En agosto de 2012 UNICEF organizó, junto al Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires, un encuentro para la planificación de la prueba piloto de la Iniciativa cuyo objetivo era describir los componentes constantes y variables de la intervención y desarrollar un protocolo aplicable a mayor escala que permita comparar la intervención de interés con una alternativa.

Este análisis constituyó el primer paso para la articulación de las propuestas de los dispositivos en una única propuesta integral que permitiera optimizar el aprovechamiento de los recursos en actividades más eficientes para el logro de los objetivos establecidos.

Comentario final

A dos años de implementada la Iniciativa MSCF, UNICEF ha logrado conformar una alianza colaborativa multisectorial con la participación de los gobiernos nacional y provinciales, instituciones académicas, personal de dirección y miembros del equipo de salud de 72 maternidades de nueve provincias prioritarias.

A través de las actividades de los distintos dispositivos de la Iniciativa se ha logrado la adherencia y participación cada vez mayor de los profesionales de salud de los niveles macro, meso y micro del sistema.

En el próximo año se espera consolidar la Iniciativa a través de la realización de la prueba piloto en diez maternidades públicas de la provincia de Buenos Aires. Esta información será clave para la evaluación de la Iniciativa en una escala mayor.

Notas

¹ Según Baremblytt (1992), "dispositivo es un montaje o artificio productor de innovaciones que genera acontecimientos, actualiza potencialidades e inventa lo nuevo Radical". Serían artificios que se introducen con el objetivo de instaurar algún proceso nuevo, programas asistenciales, modificaciones en la cultura institucional, o para reforzar o alterar valores, etc. Cuando se anhelan cambios o asimismo el refuerzo de algún comportamiento, se acostumbra a utilizar dispositivos para intervenir en la realidad cotidiana de los servicios.

¹ El Área Salud, Economía y Sociedad del CEDES cuenta con una vasta experiencia en el diseño y aplicación de modelos para el monitoreo y la evaluación de resultados de políticas, programas e intervenciones de promoción de derechos y de prácticas basadas en la evidencia en el campo de la salud reproductiva y salud materna.

² El CREP tiene una vasta trayectoria en el diseño y evaluación de intervenciones en el campo de la salud perinatal. Es centro coordinador de las actividades de investigación conducidas en todos los hospitales de la ciudad de Rosario en el campo de la salud materno-infantil. A lo largo de su historia ha brindado asesoramiento a diversas instituciones nacionales e internacionales. Desde 1994 es centro colaborador de la Organización Mundial de la Salud.

Bibliografía

Baremblytt, Gregorio (1992). *Compêndio de Análise Institucional e outras correntes: Teoria e prática*. Editora Rosa dos Ventos, Rio de Janeiro, pp 195.

Campbell N.C., Murray E, Darbyshire J., Emery J., Farmer A., Griffiths F., Guthrie B., Lester H., Wilson P., Kinmonth A.L. (2007). "Designing and evaluating complex interventions to improve health care". *BMJ*. 2007 Mar 3;334(7591):455-9.

Craig P.; Dieppe P.; Macintyre S.; Michie S., Nazareth I.; Petticrew M. (2008). Medical Research Council Guidance. "Developing and evaluating complex interventions: the new Medical Research Council guidance". *BMJ*. 2008 Sep 29;337:a1655. doi: 10.1136/bmj.a1655

Dirección de Estadísticas e Información de salud (DEIS). Ministerio de Salud de la Nación. 2010.

Larguía, Manuel.; González, María Aurelia; Solana, Claudio; Basualdo, María Natalia; Pietrantonio, Evangelina; Bianculli, Pablo; Esandi, María Eugenia (2011). *Maternidad Segura y Centrada en la Familia: Conceptualización e implementación del modelo*. Primera Edición. Fundación Neonatológica; Maternidad Sarda; Ministerio de Salud de la Nación; Unicef. ISBN: 978-92-806-4581-1.

Larguía M.; Lomuto C.; González M.A. (2006). "Guía para transformar maternidades tradicionales en maternidades centradas en la familia" [Internet]. Buenos Aires, Argentina: Fundación Neonatológica para el recién nacido y su familia. Ed; 2006 [Citado 14 febrero 2012] Disponible en www.funlarguia.org.ar, www.msal.gov.ar, programas materno infantiles/publicaciones.

Ministerio de salud de la Nación (MSAL). Plan Reducción de la Mortalidad Materno Infantil, de la Mujer y de la Adolescente. Disponible en: <http://www.msal.gov.ar/plan-reduccion-mortalidad/index.html>

OMS/UNICEF/UNFPA/Banco Mundial (2012). Trends in Maternal Mortality 1990-2010. Informe Intergencial. Disponible en: <http://www.maternalmortalitydata.org/>

OPS/OMS (2008). "El Modelo de Maternidad Centrada en la Familia. Experiencia del Hospital Materno Infantil Ramón Sardá. Estudios de buenas prácticas" [Internet]. Buenos Aires, Argentina: OPS/OMS Representación Argentina; 2008. Publicación N° 63 [Citado 14 febrero 2012] Disponible en http://publicaciones.ops.org.ar/publicaciones/pubOPS_ARG/pub63.pdf,

3. La dimensión local e intercultural del desarrollo infantil

Enfoque intercultural y primera infancia en Perú,
María Elena Ugaz

La experiencia uruguaya de Canelones Crece Contigo,
Gabriela Garrido



Enfoque intercultural y primera infancia en Perú

María Elena Ugaz

Oficial de Nutrición y Desarrollo Infantil
UNICEF Perú

Introducción

El derecho de todos los niños y niñas es iniciar su vida con todas sus capacidades, sin importar el lugar donde se gesta, nace, crece y se desarrolla. Desde esta premisa ¿cómo se entiende la interrelación entre interculturalidad y primera infancia? Comprendiendo que la primera infancia es un momento fundacional de la vida y que su desarrollo está intrínsecamente ligado a la familia. Podemos afirmar entonces que la interculturalidad influye sustantivamente en la primera infancia, constituyéndose en una variable que puede favorecer o limitar este derecho de todos los niños.

Una cultura es un conjunto de formas y modos adquiridos de concebir el mundo, de pensar, hablar, expresarse, percibir, comportarse, organizarse socialmente, comunicarse, sentir y valorarse uno mismo en cuanto individuo y en cuanto a grupo. Es intrínseco a las culturas el encontrarse en un constante proceso de cambio (Heise, Tubino, Ardito, 1994:7). Si tomamos como marco esta definición, la interculturalidad hace referencia a la relación entre culturas, que puede ser simétrica o asimétrica. La historia nos muestra que ha primado la segunda, en un desequilibrio donde uno es visible y el “otro” no, donde los saberes de uno son más importantes y científicos que los del “otro”.

En ese sentido, el Programa Nacional de Lenguas y Culturas de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural del Ministerio de Educación del Perú señala: “La interculturalidad como concepto permite abordar críticamente la diversidad de los procesos culturales y la modalidad de sus intercambios, adoptando el paradigma de la relación intersubjetiva, es decir, del diálogo; y como práctica constituye una experiencia –aún incipiente– en la que las relaciones, la comunicación, valores y el aprendizaje –entre personas y entre grupos, con diversos conocimientos, valores y tradiciones– están orientados a generar actitudes de recíproco respeto e interacciones mutuamente enriquecedoras”.

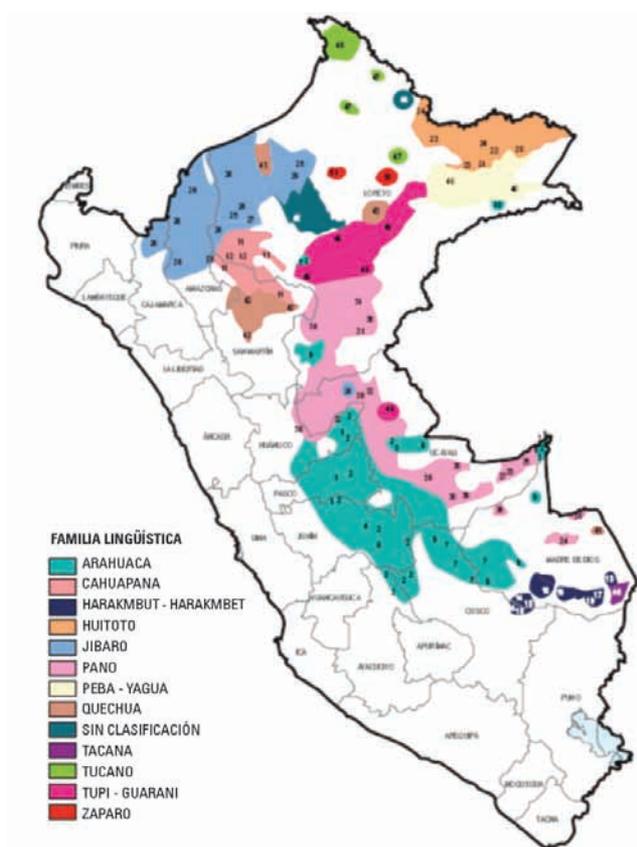
Por ello, una apertura al diálogo y a una comunicación intercultural es necesaria si se pretende aplicar el enfoque intercultural en las políticas, programas y proyectos dirigidos a mejorar las condiciones de vida de los niños y niñas más pequeños.

La realidad de los países y su diversidad cultural establece la magnitud en la que la interculturalidad influye en los aspectos mencionados. Así, países más homogéneos como Uruguay, o más heterogéneos como Perú, Bolivia y Ecuador, tienen el reto de aplicar la interculturalidad, y sólo si esta se aplica adecuadamente se logrará el verdadero diálogo en beneficio de la primera infancia.

Niñez indígena en el Perú

Perú es un país pluriétnico y multilingüe, con alrededor de 43 lenguas andinas y amazónicas agrupadas en 19 familias lingüísticas (Pozzi-Escot, 1998). Las diferencias asociadas a esta heterogeneidad no son exclusivas de la dimensión cultural y lingüística. Por el contrario, lejos de la riqueza que la pluralidad cultural le da al país, las brechas en condiciones de vida, vulnerabilidad y pobreza entre la población de etnias nativas y los castellano-hablantes (concentrados principalmente en zonas urbanas) siguen estando en la base de las limitaciones para un desarrollo inclusivo y sostenible (UNICEF Perú, 2010:10).

Mapa 1 – Grupos etnolingüísticos, II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana, 2007



Fuente: INEI - II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana 2007

Enfoque intercultural y su aplicación en el Perú

¿Cómo se ha aplicado el enfoque intercultural en la atención de la primera infancia en Perú? Para demostrar los beneficios de su aplicación en la mejora de la situación de madres y niños indígenas, vale mencionar tres ejemplos impulsados en el país.

Ejemplo 1: Parto vertical con adecuación intercultural

Entre 2000 y 2010 se ha incrementado el parto atendido en los servicios de salud del 57,9% al 84,4% (ENDES, 2000, 2010). Algunas de las estrategias que ha desarrollado el Ministerio de Salud en los últimos quince años, como la implementación de las Casas de Espera Materna y la adecuación cultural de la atención del parto en los establecimientos, han contribuido significativamente con la mejora de este indicador.

Las Casas de Espera Materna son una estrategia diseñada para superar las barreras culturales y de distancias geográficas en la atención de la salud materna. Son lugares de reposo y alojamiento para las gestantes, que por vivir en zonas alejadas del establecimiento de salud no lograrían llegar a tiempo para dar a luz, poniendo en riesgo su seguridad. Se trata de una “casa” acondicionada para acoger a la madre y a algunos miembros de su familia en un ambiente cálido y cercano a las características de su hogar. El personal de salud y agentes comunitarios respetan las costumbres y prácticas culturales de las madres, generando confianza y proximidad (MINSA, 2007).

La adecuación cultural del parto en los servicios de salud, aplicando un enfoque intercultural, llevó al MINSA a adaptar los servicios de atención. Entendiendo que el parto vertical es la forma tradicional en las comunidades andinas de dar a luz, se acondicionaron las salas de parto en los establecimientos de salud para permitir a las madres elegir cómo desean parir, ya sea de manera vertical u horizontal. Esta apertura permitió tanto un diálogo entre el saber occidental y el tradicional como el aprender mutuamente.



Las evidencias científicas corroboran las ventajas de la posición vertical para el alumbramiento (MINSA, 2005). Entre los beneficios para la madre y el bebé se pueden mencionar:

- mejor circulación materna y de la placenta, por lo que no afecta la cantidad de oxígeno que recibe el feto;
- aumento de los diámetros del canal del parto;
- el ángulo de encaje es menos agudo, favoreciendo el encaje y la progresión del feto;
- mayor eficiencia de las contracciones uterinas durante el trabajo de parto y el período expulsivo;
- menos uso de oxitocina;
- menos riesgo de alteraciones de latidos cardíacos fetales;
- menor número de informes de dolor severo; entre otros.

Ejemplo 2: Aplicación del conocimiento sobre el cuidado del recién nacido en comunidades indígenas en las intervenciones del sector salud

Con la finalidad de promover el diálogo intercultural se realizó un estudio cualitativo en comunidades indígenas de Apurímac (quechuas) y Amazonas (wampis y awajún) para comprender las concepciones, conocimientos y prácticas relacionadas al cuidado del recién nacido (UNICEF, 2010).

El estudio permitió entender las prácticas de las familias en el cuidado de los bebés los primeros 28 días de vida, encontrando hallazgos importantes que favorecen la salud, la nutrición y el desarrollo de los niños o que pueden ser potencialmente un riesgo. En las comunidades quechuas se encontró que sí existe noción de cuidados especiales en el recién nacido, y que estos estaban relacionados con la alimentación y el mantenimiento del calor. En las comunidades awajún y wampis el recién nacido mantiene con la madre un contacto piel a piel más prolongado que en otras zonas del país.

Además, se observó que para mantener la cadena del calor, algunas comunidades alto andinas recurren a la técnica del *waltado*, que consiste en envolver al recién nacido con mantas, amarrando todo su cuerpo con una faja o cinta para que duerma mejor y no se sobresalte con el movimiento de sus brazos. Entre las ventajas de esta técnica se halla el mantenimiento del calor, el sueño tranquilo del bebé, una mejor manipulación por la familia y un mayor beneficio para prematuros. Sin embargo, presenta algunas desventajas: limita movimientos, puede contribuir a la asfixia y genera más dificultades a la hora de cambiar al bebé cuando orina o defeca.

Estos y otros hallazgos se han introducido en la norma técnica del MINSA para la atención del recién nacido, centrandó las recomendaciones en proteger tres cadenas: 1) cadena de calor; 2) cadena de alimentación; y 3) cadena de limpieza.

La introducción en la normativa de estas recomendaciones y la aplicación en técnicas sencillas recogiendo los saberes de las comunidades está logrando en algunas zonas la reducción significativa de la mortalidad neonatal. Por ejemplo, en el distrito de Ocongate, región Cusco, se ha reducido las muertes neonatales de 25 a 5 entre 2009 y 2011 (DIRESA Cusco, 2011).

Ejemplo 3: Participación de la comunidad en el cuidado de gestantes y niños andinos y amazónicos - Programa Buen Inicio

El Programa Buen Inicio (BI) surge en 1999 como una experiencia innovadora que buscó mejorar el crecimiento y el desarrollo de los niños y niñas de comunidades rurales pobres, desde la gestación hasta los tres años de vida. UNICEF, en asociación con USAID, apoyó al Ministerio de Salud y a ONG locales en la implementación del programa en comunidades rurales seleccionadas de los departamentos de Cusco, Apurímac, Cajamarca y Loreto.

Las metas de impacto propusieron la reducción en un 20% de las prevalencias de desnutrición crónica, anemia por deficiencia de hierro y deficiencia de vitamina A. No se programaron metas para indicadores de desarrollo por dificultades en la medición en este grupo de edad.

El trabajo se desarrolló a través de redes de aliados ubicados en 24 provincias y 148 distritos. En las redes participaron: 5 direcciones regionales de salud; 434 establecimientos de salud; 223 comunidades; 6 ONG (Asociación Kusi Warma, Asociación Solaris Perú, Visión Mundial, Parroquia Santa Rita de Castilla, Parroquia San Felipe y Santiago, CADEP); 3 organizaciones radiales con 23 emisoras y otras organizaciones locales.

Los beneficiarios directos al finalizar BI en 2006 fueron 35.000 gestantes y 75.000 niños menores de tres años.

El Programa BI desarrolló una estrategia preventivo-promocional que se planteó el reto de mejorar las condiciones que limitan el crecimiento y desarrollo de los niños en estos contextos. Esto implicó una intervención integrada en salud, nutrición, desarrollo psicoafectivo y protección a nivel de los municipios, servicios de salud, comunidades y familias para finalmente alcanzar al niño.



Las estrategias se manejaron aplicando dos metodologías: 1) Triple A: evaluación, análisis y acción de manera cíclica; 2) Metodología participativa que respeta la cultura, ritmos y dinámica de todos los actores, principalmente de las comunidades rurales.

Para la operación se conformó una triada a nivel territorial: municipio, servicios de salud y comunidad. La ONG o personal de salud facilitaron los procesos comunitarios que demandan un ritmo y tiempo diferentes a cualquier servicio de atención desde el Estado.

Figura 1 - Estrategia operativa



En las comunidades donde se implementó BI se logró reducir el efecto adverso de la pobreza sobre el crecimiento y desarrollo de los niños. La evaluación externa de BI comparó las encuestas realizadas en 2000 y 2004, demostrando la reducción significativa de los indicadores nutricionales (Cuadro 1).

Cuadro 1 - Resultados de impacto del Programa Buen Inicio

	Línea de base 2000	Encuesta 2004	Reducción en puntos porcentuales
Desnutrición crónica	54,1%	36,9%	17,2%
Anemia	76,0%	52,3%	23,7%
Carencia de vitamina A	30,4%	5,3%	25,1%

Fuente: Evaluación externa, Aaron Lechting, AISA, enero 2007.

Las lecciones aprendidas en Buen Inicio han servido como fuente de evidencia sobre cómo aplicar las estrategias e intervenciones orientadas a la lucha contra la desnutrición crónica en contextos rurales.

Reflexiones finales

La aplicación de un enfoque intercultural en la primera infancia nos lleva a construir formas para acercarnos a la realidad de las familias indígenas, generando un diálogo horizontal y respetuoso. Una norma, un programa, una intervención o cualquier proyecto destinado a mejorar las condiciones de vida y a promover el desarrollo de las niñas y niños indígenas deberá ser capaz de encontrar un punto medio que abra el camino hacia un encuentro fraterno entre la ciencia y el conocimiento occidental e indígena. Algunos desafíos planteados en el documento "Igualdad con dignidad" de UNICEF nos ayudan a repensar las acciones concretas dirigidas a los pueblos indígenas:

- La aplicación del enfoque intercultural en la primera infancia no sólo es un asunto ético y de derecho, sino que además logra políticas y programas más eficientes.
- Es importante dar evidencias científicas a los conocimientos y prácticas tradicionales: no debe asumirse que el saber tradicional es folklore y que por lo tanto no es válido.
- La implementación de políticas y estrategias que promueven la inclusión y el diálogo intercultural requiere de personas no-indígenas sensibles a la diversidad.
- Profundizar la formación de personal de salud y docentes que pertenezcan a las propias comunidades.
- Promover el uso de indicadores diferenciados por grupos étnicos en encuestas o estudios para visibilizarlos e impulsar estrategias adecuadas a los contextos culturales.
- Promover y fortalecer las investigaciones sobre percepciones, conocimientos y prácticas, con enfoque intercultural, especialmente en comunidades amazónicas.

Bibliografía

Heise, María; Fidel Tubino y Wilfredo Ardito (1994). *Interculturalidad: un desafío*. CAAAP, Lima.

Pozzi-Escot, Inés (1998). *El multilingüismo en el Perú*. Centro de Estudios Regionales "Bartolomé de las Casas"/PROEIB Los Andes, Cusco.

Benavides, Martín; Mena, Magrith y Ponce, Carmen (2010). *Estado de la Niñez Indígena en el Perú*. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF).

INEI (2000). *Encuesta de Demografía y de Salud Familiar, Perú*.

INEI (2010). *Encuesta de Demografía y de Salud Familiar, Perú*.

MINSA (2007). *Tan cerca... tan lejos. Una mirada a las experiencias exitosas que incrementan el parto institucional en el Perú*. Perú.

MINSA (2006). *Technical standard for vertical delivery assistance with intercultural adaptation*. Perú.

Bardales, Alejandro; Cáceres, Efraín, et ál. (2010). *Estudio sobre dimensiones cuantitativa y concepciones y cuidados comunitarios de la salud del recién nacido, en un área rural andina y amazónica del Perú*. UNICEF Perú.

Dirección Regional de Salud Cusco (2011). *Estadísticas del sistema de información de salud*. Perú.

Aaron Lechting (2007). *Evaluación externa del Programa Buen Inicio*. UNICEF, Perú.

UNICEF (2007). *Igualdad con dignidad. Hacia nuevas formas de actuación con la niñez indígena en América Latina*.



La experiencia uruguaya de Canelones Crece Contigo¹

Gabriela Garrido

Directora de la Dirección de Desarrollo y Cohesión Social
Intendencia de Canelones, Uruguay

Introducción

Cuando el crecimiento físico y el desarrollo cerebral se ven afectados durante el embarazo y/o la primera infancia, los daños pueden ser graves y en gran medida irreversibles, relacionándose con las posibilidades de desempeño educativo y laboral futuros e incluso con las enfermedades crónicas en la vida adulta. Pero también es cierto que las intervenciones que logran mejorar la salud, nutrición y el desarrollo tienen su mejor oportunidad en este período de la vida. Toda intervención que se realice después tiene muchas menos probabilidades de mejorar esta situación (Banco Mundial, 2006; Uauy et ál. 2009). Por ello, existe hoy un amplio consenso en reconocer que la desigualdad tiene sus orígenes en las etapas tempranas de la vida y que las intervenciones destinadas a promover el crecimiento y el desarrollo infantil contribuyen de manera significativa a romper el círculo intergeneracional de la pobreza (Atalah et ál. 2008; Haddad, 2002).

En Uruguay, desde hace más de dos décadas las niñas y niños más pequeños son los más afectados por la situación de pobreza (UNICEF, 2009). Al igual que en muchos otros países, la desnutrición también se concentra en los dos primeros años de vida. De acuerdo a la Encuesta Nacional sobre Estado Nutricional, Prácticas de Alimentación y Anemia, en niños menores de 2 años, tanto entre quienes se atendían en servicios públicos como en mutuales, se observa un crecimiento menor al esperado, con prevalencias muy altas de talla baja, que alcanzan al 12,8% de los que se atienden en los servicios públicos y al 9,2% en servicios mutuales. También se aprecia una alta prevalencia de obesidad en ambos grupos, que alcanza al 10% de los niños. Estos fenómenos no son nuevos, ya que no se observaron cambios de relevancia al analizarlos en los últimos 20 años. Tampoco en los últimos años se han registrado cambios en el peso al nacer de los niños: alrededor del 8% nace con un peso inferior a los 2.500 gramos (MSP-MIDES-RUANDI-UNICEF, 2011). Al respecto, Chile ha logrado reducir esta cifra al 5%; Cuba al 6% y Costa Rica al 7% (UNICEF, 2009).

La mejora de las prácticas de alimentación en los primeros años de vida puede contribuir a una reducción significativa de la mortalidad infantil y a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Según el resultado de una revisión de la evidencia de intervenciones que podrían reducir la mortalidad en niños menores de 5 años, la promoción de la lactancia materna exclusiva hasta los seis meses y de una alimentación complementaria adecuada están entre las tres primeras acciones, en términos del número de muertes que pueden prevenir. Si bien estas intervenciones se llevan a cabo en la actualidad, no llegan a todas las madres y niños que las precisan (Jones et ál. 2003).

La experiencia ha demostrado que es posible mejorar la nutrición y el desarrollo a través de programas innovadores que se ocupen integralmente de estos problemas y sus factores condicionantes. Estudios longitudinales de programas que incluyen el componente de visitas domiciliarias han demostrado resultados positivos para abordar la inequidad. El apoyo a la familia en el hogar ha dado pruebas de producir mejorías en la crianza, en los problemas infantiles de conducta, en el desarrollo cognitivo en grupos de alto riesgo, en la detección y tratamiento de la depresión materna post-parto (Bull et ál. 2004) y en acercar los servicios a los niños y sus familias (Mac Ball et ál. 2006; Raczyński, 2006; OPS, 2005).

Canelones Crece Contigo

En 2006, la Intendencia de Canelones, con el apoyo del PNUD, comenzó a realizar un proceso de planificación estratégica para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2015, con énfasis en la situación de la infancia en condiciones de pobreza y en la maternidad adolescente. Desarrolló la primera Encuesta sobre Crecimiento y Desarrollo Infantil en todo el departamento, en niños menores de 4 años y sus madres. Los resultados confirmaron la existencia de altos niveles de inseguridad alimentaria, malnutrición y retraso del desarrollo infantil. En el eje de las rutas 5 (La Paz, Las Piedras, Progreso) y 8 (Toledo, Pando y Barros Blancos) se concentraba el 70% de los hogares con niños menores de 4 años en situación de pobreza. El estudio también evidenció que el 45% de las familias con niños menores de 4 años sufría algún grado de inseguridad alimentaria de acuerdo a un índice desarrollado en la Universidad de Cornell (Ithaca, 1996) y validado en la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad de Campiñas (Brasil) en 2004. Además, en un 5% de los hogares se registraron episodios de inseguridad alimentaria severa, constituida por situaciones coyunturales de hambre entre niños y adultos. Al mismo tiempo, las pautas alimentarias de las familias mostraban una fuerte pérdida de la cultura de la alimentación saludable y natural.

En 2008 se realizó una experiencia piloto con el apoyo del Programa de Desarrollo Local ART de PNUD Uruguay, dirigida a cien familias con niños en situación de déficit nutricional residentes en localidades de Las Piedras y Barros Blancos. El objetivo fue elaborar una estrategia de intervención que pudiera ser objeto de réplica a mayor escala. La estrategia tuvo su base en dos pilares fundamentales: el apoyo a las familias en el hogar a través de visitas realizadas por profesionales específicamente capacitados y el fortalecimiento de los servicios de primera infancia para la vigilancia nutricional y la atención de niños menores de 4 años.

El trabajo en el hogar se desarrolló combinando actividades de información, educación, consejería, vigilancia y mejoramiento del acceso a los servicios. La experiencia fue evaluada utilizando un modelo cuasi-experimental, comparando los resultados del grupo de intervención con los de un grupo control. Durante el período de intervención (en promedio de cinco meses) se logró una mejoría significativa de la situación nutricional, medida a través de indicadores antropométricos. El principal efecto demostrado fue el aumento de peso, especialmente entre los niños menores de 24 meses con riesgo nutricional y entre los de 2 a 5 años con desnutrición aguda. Si bien la talla se incrementó más en el grupo de intervención que en el grupo control, se mantuvieron altas prevalencias de retraso de crecimiento.

A partir de 2009, la Intendencia de Canelones viene implementando el Proyecto Canelones Crece Contigo - Estrategia de Fortalecimiento de la seguridad alimentaria en el departamento de Canelones (CCC), que llevó a escala departamental la estrategia diseñada y evaluada en la experiencia piloto. Es un programa de la Dirección de Desarrollo y Cohesión Social de Canelones orientado a mejorar las condiciones de inclusión social, la nutrición y el desarrollo de los niños menores de 4 años residentes en localidades de alta vulnerabilidad social del departamento.

Se trata de un proyecto que ha recibido fondos de Uruguay Integra, programa conjunto de cooperación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y la Unión Europea. Es ejecutado en forma conjunta con el Ministerio de Salud Pública, la Administración de Servicios de Salud del Estado, el Instituto Nacional de Alimentación, el Instituto Nacional del Niño y del Adolescente, el Plan CAIF, el Ministerio de Desarrollo Social y la Administración Nacional de Educación Primaria, participando también como socios el PNUD y UNICEF.

En forma paralela, entre noviembre de 2010 y mayo de 2011 se llevó adelante, con el apoyo de UNICEF, una experiencia piloto de utilización de micronutrientes en polvo (MNP) en niños entre 6 y 24 meses participantes del Proyecto CCC para la prevención y tratamiento de la anemia. El propósito de esta experiencia fue identificar una estrategia para la prevención de la anemia que fuera efectiva y que tuviera buena aceptabilidad por parte de las familias, dados los altos índices de esta patología en la población infantil del Uruguay (31,5%) (MSP-MIDES-RUANDI-UNICEF, 2011).

Estrategia de trabajo

La estrategia se basa en un trabajo de “cercanía” a través de visitas domiciliarias que tienen por objetivo apoyar a las familias que viven en condiciones de pobreza para favorecer el crecimiento y desarrollo de sus hijos menores de 4 años.

El modelo de intervención consiste en desplegar en el territorio equipos técnicos de carácter interdisciplinario, que partiendo de la demanda de cada familia posibiliten su enlace con los programas y proyectos sociales existentes, en coordinación con los servicios locales vinculados a la atención de la primera infancia.

Los aspectos metodológicos más importantes de este modelo de trabajo se refieren a:

- Considerar a la familia como titular de derechos, realizando el proceso de escucha desde esa perspectiva; la familia dirige y reorienta sus intereses durante el proceso de acompañamiento.
- Establecer un acuerdo previo a la intervención: la familia elige formar parte del proyecto y permanecer en él.
- Asegurar la confidencialidad de la información recibida, lo que contribuye a establecer un vínculo basado en la confianza.
- Construcción permanente del concepto de distancia óptima.
- Desarrollar un proceso de planificación adaptada a los tiempos de cada familia, de las instituciones y del proyecto, lo que implica flexibilidad en la duración de la intervención y la readecuación de las dinámicas institucionales a las realidades encontradas en cada familia.

Las familias son seleccionadas para su ingreso al proyecto tomando en cuenta criterios de riesgo nutricional y la presencia de factores de riesgo psicosociales para la gestación y para el crecimiento y desarrollo del niño durante los dos primeros años de vida.

La selección de los hogares se realiza a partir de la información recogida en los servicios de salud, aunque también las familias son derivadas desde otras instituciones públicas de las zonas de intervención, como CAIF (Centros de Atención a la Infancia y la Familia) y SOCAT (Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial), o son captadas directamente por los equipos técnicos de cercanía (ETC).

El trabajo con las familias en el hogar es realizado por un equipo de técnicos de cercanía conformado por profesionales y estudiantes avanzados de las áreas nutrición, salud y social, capacitados en las mejores prácticas de nutrición y estimulación del desarrollo y en el abordaje comunitario y familiar en contextos de extrema pobreza. Cada uno de estos equipos aborda y monitorea la situación nutricional y social de cien familias. El tiempo mínimo de intervención es de seis meses para el caso de las familias

con niños y si el grupo familiar ingresó al programa en la etapa de embarazo, la intervención se realiza hasta el primer año de vida del niño.

El set de intervenciones en base al cual se organiza el trabajo de cercanía es el siguiente:

- **Apoyo y consejería a las mujeres embarazadas** para un adecuado control del embarazo, consejería para una alimentación saludable, monitoreo del estado nutricional, suplementación con hierro y ácido fólico, detección de síntomas de depresión, preparación para la lactancia y cuidados del recién nacido, promoción del apego temprano, información sobre los derechos especiales de la mujer embarazada, preparación para el parto.
- **Cuidado y promoción del crecimiento y desarrollo hasta los 2 años:** antropometría, evaluación nutricional, vigilancia de asistencia a controles y vacunaciones, promoción del sueño seguro, prácticas de higiene y prevención de diarreas e infecciones respiratorias agudas. Se apoyó en el libro *Bienvenido Bebé* (UNICEF, 2005).
- **Fomento de la lactancia materna exclusiva y de la alimentación complementaria adecuada y segura a partir de los 6 meses:** apoyo y promoción de la lactancia, verificación de una técnica adecuada de lactancia, consejería para una alimentación complementaria adecuada e inocua sobre la base de los recursos de las familias y con recetas accesibles. Se apoyó en el libro *Los primeros olores de la cocina de mi casa* (RUANDI/MSP/UNICEF, 2008.).
- **Aporte de micronutrientes, consumo de suplementos y alimentos fortificados:** información sobre la importancia de consumir alimentos ricos en hierro y zinc, las formas de optimizarlos y de complementarlos con micronutrientes, observación del cumplimiento en el uso del hierro medicamentoso, fomento de la utilización de la leche fortificada con hierro que integra la canasta de riesgo nutricional en la preparación de alimentos.
- **Información y consejería para la crianza y el desarrollo infantil:** observación del proceso de desarrollo del niño mediante el uso de la pauta de evaluación del Ministerio de Salud Pública; identificación de logros alcanzados y de prácticas de las familias para lograr un buen desarrollo; detección de signos de alerta y derivación. Trabajo con el apoyo de material elaborado por el proyecto "Acompañando un crecimiento sano y feliz: Guía para mujeres embarazadas, niñas y niños menores de 4 años". Orientación sobre el uso de materiales didácticos y juegos disponibles en el hogar y los que se entregan con el "set de bienvenida" que el proyecto proporcionó a las familias (contenía libros, juegos de arrastre y de encastre, sonajero, juguete con chifle, pelota, manta para jugar en el piso).
- **Asistencia del niño a los CAIF:** incentivo y coordinación para que el niño participe del Programa de Estimulación Oportuna de los Centros CAIF.
- **Acceso a la información y uso de los programas sociales por parte de las familias:** confirmación de que las familias reciban los beneficios que les corresponden (Plan de equidad, Canasta de Riesgo Nutricional del INDA, cédula). En caso contrario, información sobre procedimientos, apoyo y facilitación de gestiones. Facilitación de la concurrencia de la familia a comedores de la Comuna Canaria-INDA. Colaboración en la resolución de problemas de la familia (vivienda, violencia doméstica, etc.).

Como ya fue señalado, se ejecutó también una experiencia piloto de utilización de micronutrientes en polvo (MNP) en niños entre 6 y 24 meses participantes del Proyecto. La estrategia consiste en agregar el contenido de un paquete sobre a los alimentos que se preparan en el hogar. De esa manera se

incorpora una mezcla de micronutrientes en polvo que asegura la satisfacción de los requerimientos diarios esenciales para el crecimiento y desarrollo así como se promueve la generación de depósitos de hierro. La presentación de los micronutrientes en forma encapsulada evita la interacción con los alimentos y en el caso particular del hierro evita el sabor metálico y otros efectos colaterales indeseables. El consumo de 60 sobres en un plazo de 60-90 días es suficiente para cubrir las necesidades de hierro del niño durante seis meses (Sprinkles Global Health Initiative, 2010; Zlotkin et ál. 2007; Dewey et ál. 2009; UNICEF- CDC, 2010).

Participaron de la experiencia piloto con el MNP 288 niños entre 6 y 24 meses integrantes del programa Canelones Crece Contigo: 174 niños recibieron en forma diaria un sobre de micronutrientes en polvo durante un período de 2-3 meses y 114 recibieron hierro medicamentoso en dosis recomendada por el servicio de salud de referencia. Ambos grupos recibieron consejería por parte de los equipos técnicos del proyecto en relación al uso de los MNP y del hierro medicamentoso.

Sistema de evaluación

Para la evaluación de resultados se relevó la información de todos los niños menores de 4 años, de las embarazadas que ingresaron al Programa y de las características de sus hogares. Esta evaluación contempló dos cortes: evaluación ex-ante (al inicio del proyecto) y evaluación ex-post (al término de las actividades del proyecto en 2010). Todas las familias que participaron del Proyecto CCC tuvieron una línea de base y una evaluación final, exceptuando aquellas familias que abandonaron el proyecto por algún motivo.

Para la evaluación de impacto se diseñó un modelo cuasi-experimental que tomó al subgrupo de niños menores de 24 meses identificados a través de los servicios de salud. Dicho grupo de intervención fue comparado con un grupo de control de similares características. El grupo control quedó constituido por un grupo de niños menores de 24 meses usuarios de los servicios públicos de salud del norte de Ciudad de la Costa, de similares características a los participantes del Proyecto CCC.

El estado nutricional de los niños fue evaluado según el patrón OMS 2006. Las prácticas de alimentación de los niños fueron examinadas según las recomendaciones OMS/UNICEF 2009. El estado nutricional de las mujeres embarazadas fue analizado de acuerdo a las Curvas de Atalah, Chile, 1997. El estado emocional de la madre se midió según el Índice SF36 (Medical Outcome Study Short Form, validado por Schwartzmann y cols.). El desarrollo infantil fue evaluado mediante la "Guía Nacional para la Vigilancia del Desarrollo del Niño y de la Niña Menores de 5 años" elaborada por el Programa Nacional de la Niñez del Ministerio de Salud Pública con el apoyo del CLAP-OPS en el año 2009. La inseguridad alimentaria fue valorada de acuerdo al índice de seguridad alimentaria desarrollado en la Universidad de Cornell (Ithaca, 1996) y validado en la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad de Campiñas en 2004.

La introducción de la estrategia de fortificación casera con MNP requirió de una evaluación independiente, a través de un ensayo clínico aleatorizado abierto que contó con el apoyo de UNICEF. El objetivo general del estudio fue comparar la eficacia y la aceptabilidad de la fortificación casera con MNP en relación con la suplementación medicamentosa con sulfato ferroso para la prevención y tratamiento de la anemia en niños entre 6 y 24 meses. En el estudio se evaluaron simultáneamente un grupo de niños que recibieron tratamiento con MNP (grupo intervención) y un grupo que recibió el tratamiento convencional con sulfato ferroso (grupo control). Se midieron los niveles de hemoglobina sérica al comienzo de la intervención, a los tres meses y a los seis meses del comienzo. En el mismo momento se evaluó el estado nutricional de los niños participantes. Mediante entrevistas a las madres se evaluó la aceptabilidad de los MNP y del suplemento medicamentoso.

Resultados

Se presentan a continuación los resultados encontrados al finalizar la fase 2009-2010 de implementación del proyecto.

El proyecto permitió llegar a 1.376 familias en situación de extrema vulnerabilidad social: el 99% vivía bajo la línea de pobreza y el 71% bajo la línea de indigencia; el 27,7% carecía de agua dentro de la vivienda y el 55% no disponía de baño con descarga de agua. El tamaño promedio del hogar era de 5,1 integrantes y 36% de las familias vivían en asentamientos. En estas familias se trabajó con 313 embarazadas y 1.447 niños menores de 4 años, a lo largo de un promedio de 21 semanas y a través de una media de seis visitas de cercanía.

Resultados en los hogares

La evaluación mostró una mejora significativa en lo que respecta al acceso a derechos, en el marco de un proceso de inclusión social de los hogares. Aumentó la proporción de hogares con seguridad alimentaria, pasando de 22% a 42%. La inseguridad alimentaria grave disminuyó de 23% a 16% y la inseguridad alimentaria muy grave de 16% a 11%. Se incrementó la proporción de niños con cédula de identidad de 88% a 97%. Los hogares que cobraban asignación familiar pasaron del 69,8% a 92,2% y el porcentaje que tenía tarjeta alimentaria aumentó de 23,2% a 33,5%. Al inicio, sólo un 12,3% de los hogares recibía la canasta de riesgo nutricional. El 100% de las familias recibió una canasta de emergencia de la Intendencia de Canelones y aquellas con riesgo nutricional fueron ingresadas a la base de datos del INDA.

Resultados en las mujeres captadas durante el embarazo y en sus hijos e hijas

Las mujeres embarazadas recibieron en promedio cinco visitas durante el embarazo y otras cinco visitas desde que el niño nació. El tiempo promedio de intervención fue de 44 semanas.

Los hijos e hijas de las mujeres embarazadas acompañadas durante el proyecto, en comparación con aquellos que se controlaban en servicios públicos de salud del interior del país, presentaron: a) mayor número de controles prenatales (el 82,8% con seis y más controles en comparación con el 64,8%); b) menor prematuridad (6,9% en relación a 9,2%) y c) menor bajo peso al nacer (8,6% en relación a 10,5%).

Estos niños tuvieron un menor déficit de talla para la edad en comparación con aquellos que vivían en las mismas regiones del departamento y se controlaban en servicios públicos de salud (9,2% en relación a 21,1%). Los niños nacidos de embarazadas acompañadas durante el proyecto se comportaron, en términos de bajo peso al nacer y de su talla para la edad, en forma similar que el promedio de los niños a nivel nacional.

Resultados en los niños y niñas

Los niños captados por el proyecto recibieron en promedio seis visitas, con una intervención que llevó aproximadamente seis meses con sus familias.

Mejoraron las prácticas de crianza. El porcentaje de madres que cantaban a sus hijos aumentó de 83,5% a 90,2%. El porcentaje que les contaba cuentos subió del 39% al 68%. Mejoró la cantidad de niños bien inmunizados, pasando del 83 a 89,1 el porcentaje que tenía su Certificado Esquema de Vacunación al día. Se incrementó la proporción de niños que asistían a CAIF de 34,5% a 60%.

En el campo de la nutrición se evidenció una mejora significativa del peso de los niños. El déficit de peso para la talla disminuyó de 4,8% a 0,9%. El 100% de los niños que al inicio presentaban desnutrición grave y el 95% de los que presentaban desnutrición moderada, mejoraron su estado nutricional.

El déficit de talla para la edad se mantuvo en el entorno del 17%. Sin embargo, es de destacar que el 70% de los niños con retraso grave de talla mejoraron su crecimiento, pasando a categorías de menor riesgo nutricional. Lo mismo ocurrió con el 46,9% de los niños con retraso moderado de talla.

También se observó una mejora en el desarrollo infantil. Al inicio de la intervención, el 13,8% de los niños de Canelones Crece Contigo presentaban alteración del desarrollo infantil según la pauta de evaluación utilizada. Este porcentaje descendió a 8,8%, siendo esta diferencia estadísticamente significativa. Los resultados más importantes se produjeron en los niños mayores de 1 año, donde el porcentaje de niños que no cumplían con la pauta disminuyó a casi la mitad (de 15,5% a 8,7%). El descenso fue menor en los niños menores de 12 meses, pasando de 9,9% a 8,2%.

Resultados de la Experiencia de Fortificación Casera con MNP

La prevalencia de anemia (hemoglobina menor de 11 g/dl) era muy alta al inicio del estudio y disminuyó en forma significativa en ambos grupos de niños. En el grupo que recibió MNP pasó de 50% (línea de base) a 17,6% en la segunda medición (tercer mes) y a 13,3% en la tercera medición (sexto mes)². Y en el grupo de niños que recibieron hierro medicamentoso pasó de 51,3% (línea de base) a 14,9% en la segunda medición (tercer mes) y a 4,7% en la tercera medición (sexto mes)³.

Hubo un incremento considerable de los niveles de hemoglobina en los dos grupos de niños. En el grupo que recibió MNP, los valores promedio de Hb pasaron de 10,9 g/dl (medición basal) a 11,8 g/dl (medición al tercer mes) y a 12 g/dl (medición al sexto mes). En el grupo de niños que recibieron hierro medicamentoso, la Hb pasó de 10,8 g/dl (medición basal) a 11,7 g/dl (medición al tercer mes) y 12,2 g/dl (medición al sexto mes). Las diferencias entre la primera y segunda medición y entre la segunda y la tercera son significativas.

La opinión de las familias

La percepción de las familias respecto al trabajo de cercanía ha sido muy positiva. En general destacan la soledad en la que viven (*"ahora tengo con quien hablar porque nunca salgo de aquí"*), la necesidad de ser escuchadas y apoyadas y el poco apoyo que en general perciben (*"es lindo que alguien se interese por uno, que nos escuche, que tengan paciencia"*, *"nadie se preocupa por los niños"*). Esto se acompaña de un gran reconocimiento al compromiso de los equipos con su trabajo y a su calidad humana (*"son personas de confianza que les preocupa lo que a uno le pasa"*).

El trabajo de cercanía, algo que "nunca les había pasado", ocupa un lugar importante y reconocido por las familias en el contexto de su exclusión social (*"me encanta que vengan, siempre los estoy esperando"*). Las familias no quieren desprenderse de las visitas (*"me hubiera gustado que vinieras por más tiempo"*, *"me estaba gustando esto de las visitas"*). Las perciben como productivas, tanto en lo que respecta al sostén emocional –que repetidamente se manifiesta como una necesidad– (*"llegaban justo cuando estaba mal"*), como a los aprendizajes adquiridos en relación a la crianza, al cuidado de la salud, a la alimentación de los niños (*"aprendimos en alimentación y crianza del niño"*, *"a cantarle a Milly y jugar con ella"*) y al apoyo con temas variados de documentación, prestaciones sociales y alimentarias (*"me ayudaste con los trámites de asignación y canasta que me correspondían"*).

Comentarios finales

Luego de culminada esta fase del programa, ejecutada entre 2009 y 2010, la Intendencia de Canelones extendió el trabajo de cercanía a nuevas zonas del departamento, en el marco de un acuerdo interinstitucional en el que participan todos los organismos e instituciones vinculados a la atención de la primera infancia. Para esta nueva etapa, que se extiende hasta junio de 2012, se cuenta con el apoyo del programa Uruguay Integra de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Gobierno Nacional y de UNICEF.

El principal desafío consiste en demostrar las posibilidades de un nuevo diseño institucional para el trabajo en primera infancia, que tenga como base el apoyo a las familias en el hogar desde la gestación y durante el primer año de vida del niño (trabajo de cercanía) y que cuente con un mayor involucramiento de los sectores e instituciones que trabajan en primera infancia. El propósito es validar un modelo de atención a la primera infancia de mayor calidad y efectividad, que pueda ser replicado a escala nacional.

Si bien en el Uruguay en los últimos años se han producido importantes avances en la situación de la infancia, fruto de una mejor situación del país y un mayor desarrollo de las políticas sociales (disminución de la pobreza y de la tasa de mortalidad infantil; aumento de la cobertura de la educación inicial y del plan CAIF y de la cobertura y monto de las Asignaciones Familiares), existen aún altos índices de malnutrición y de anemia en el embarazo, prematuridad, bajo peso al nacer, anemia infantil, malnutrición y retraso del desarrollo infantil. Esto se explica, en parte, por las dificultades de acceso de los sectores más pobres a los programas sociales, factor que “corrige” Canelones Crece Contigo con su abordaje de cercanía.

La experiencia acumulada en el Proyecto Canelones Crece Contigo hizo evidente la pertinencia de la estrategia de cercanía para el abordaje integral en el hogar en materia de salud, alimentación, nutrición, aporte de micronutrientes, prácticas de crianza y desarrollo infantil. Al mismo tiempo, destacó la necesidad de atender los aspectos sociales que están reforzando la exclusión.

En vista de los resultados alcanzados por el proyecto, las autoridades gubernamentales han expresado su interés en que el modelo pueda ser replicado a otras zonas del país. En la actualidad se está discutiendo el diseño de Uruguay Crece Contigo, programa que se incorporará a la matriz de políticas y programas de primera infancia en el país.

Notas

¹ En coautoría con Marta Napol, Florencia Cerrutti y Rossana Rodríguez.

² De acuerdo al protocolo del estudio, los niños que participaron en este grupo, salvo excepciones, debían permanecer sin ningún tipo de tratamiento hasta la medición de Hb, luego de consumir los 60 sobres de MNP.

³ De acuerdo al protocolo del estudio los niños que participaron de este grupo continuaron recibiendo hierro medicamentoso entre la segunda y tercera medición de Hb.

Referencias

Atalah, E; Pizarro, M. (2008). *Análisis de las mejores prácticas recientes en América Latina en Políticas de nutrición para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Disponible en www.bbsd.ops/oms.org/texcom/nutrition/004CEPAL.pdf.

Ball, M; Niven, L. (2006). Outreach and Home Visiting services in Sure Start Local Programmes en *National Evaluation of Sure Start*. Institute for the Study of Children, Families and Social Issues, Birkbeck College, University of London.

Banco Mundial (2006). *Revalorización del papel fundamental de la nutrición para el desarrollo – Estrategia para una intervención a gran escala – Panorama General*. Washington D.C.

Bull, J. (2004). Ante-and post-natal home visiting programmes: a review of reviews. En Hallam, A. *The Effectiveness of Interventions to address health Inequalities in the early Years: a Review of relevant literature*. The Scottish Government, 2008.

Dewey, K; Yang, Z y Boy, E. (2009). *Systematic review and meta-analysis of home fortification of complementary foods*. University of California.

Haddad, L. (2002). Nutrición y Pobreza. En: *Nutrición: la base para el desarrollo*. United Nations Standing Committee on Nutrition.

Jones, G; Steketee, R; Black, R; Bhutta, Z y Morris, S and the Bellagio Survival Study Group. (2003). How many child deaths can we prevent this year? *Lancet*, 362,65-71.

OMS-UNICEF (2009). *Indicadores para evaluar las prácticas de alimentación del lactante y del niño pequeño: conclusiones de la reunión de consenso llevada a cabo del 6 al 8 de noviembre de 2007 en Washington, DC, EE.UU.*

OPS (2005). *Prácticas familiares y comunitarias que promueven la supervivencia, el crecimiento y el desarrollo del niño. Evidencia de las intervenciones*.

Raczynski, D. (2006). *Chile: Lineamientos de políticas para la niñez temprana*. BID- UNICEF.

Sprinkles Global Health Initiative (2010). *"Sprinkles" (Chispitas Nutricionales) para uso en los bebés y niños pequeños: Directrices sobre las recomendaciones de uso y un programa de seguimiento y evaluación*.

Uauy, R; Carmuega E y Barker, D. (2009). *Impacto del crecimiento y desarrollo temprano sobre la salud y bienestar de la población*. Instituto Danone del Cono Sur.

UNICEF (2009). *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay 2009*.

UNICEF-CDC (2010). *Informe del Taller para la Ampliación del Uso de Micronutrientes en Polvo para Mejorar la Calidad de los Alimentos Complementarios para los Niños Pequeños en América Latina y el Caribe*.

Zlotkin, S y Tondeur, M. (2007). Successful approaches: Sprinkles. En: Kraemer, K y Zimmermann, M. *Nutritional Anemia*. Sight and Life Press, Switzerland.

4. Abordaje integral del desarrollo infantil

Derechos humanos y primera infancia, *Victoria Martínez*

La experiencia argentina en la planificación nacional de la educación obligatoria, *Marisa Díaz*

La experiencia de Pakapaka, *Cielo Salviolo*

La escolarización como política hacia la primera infancia, *Flavia Terigi*

Infancia, educación e igualdad, *Patricia Redondo*

Enfoque de derechos e integralidad, *Alicia Stolkiner*

El Plan Nacional de Primera Infancia de Brasil, *Carmen de Oliveira*

Medios de comunicación de calidad para la infancia, *Beth Carmona*

Actualizando el panorama de la educación infantil brasileña, *Ângela Rabelo Barreto*

Los planes de educación obligatoria y otras políticas de Estado en Paraguay, *Dora Inés Perrota*



Derechos humanos y primera infancia

Victoria Martínez

Directora Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad
Secretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina

Los derechos humanos

Los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y gozan de protección jurídica. Son universales y para todos por su condición de sujetos; abarcan la cultura política y jurídica, así como la vida social de toda la humanidad.

La idea de la protección de la dignidad humana es anterior a la aparición del concepto jurídico de “derechos humanos”. Los orígenes de este concepto se hallan en el intento de imprimir al orden social y político un contenido ético, encontrando sus primeras expresiones en el siglo XVIII (teoría del contrato social de John Locke, separación de poderes de Montesquieu, la soberanía popular de Rousseau, todas fuentes del constitucionalismo). La idea del contrato social y de la existencia de una esfera en la vida social de la cual el gobernante estaba excluido, inspiró la Declaración de Independencia de Estados Unidos (1776) y la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano (Francia, 1789). Con ambas quedó consagrado a nivel del derecho nacional el concepto de los **derechos individuales, inalienables e imprescriptibles, como esferas de la vida de los individuos en las cuales el gobierno tiene que abstenerse de intervenir.**

Más adelante, la nueva delimitación de fronteras después de la Primera Guerra Mundial produjo la existencia de minorías en los Estados involucrados en ese conflicto bélico. En ese sentido, la protección de las minorías a través de tratados internacionales es también un antecedente importante del reconocimiento de los derechos humanos por el derecho internacional (Tratado de Versalles en 1919, para la prohibición de la esclavitud; Convención Internacional sobre la Abolición de la Esclavitud y del Comercio de Esclavos, en 1926). En un mundo que estaba cambiando, los tratados aseguraban a esas minorías un trato justo e igualitario y el respeto de su lengua, religión y costumbres.

La idea de “derechos que pertenecen a todos los individuos por el solo hecho de existir” tuvo su primera consagración después de la Segunda Guerra Mundial, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948. Su objetivo fue diseñar un sistema que previniera la ocurrencia de violaciones tan horribles como las que se habían producido durante la Segunda Guerra Mundial. De esa manera, la comunidad internacional decidió proteger a los individuos del exceso en el ejercicio del poder por parte de los gobernantes, acentuando el carácter universal de los derechos humanos a través de un sistema de control a cargo de órganos internacionales. Se estimaba que dicho sistema destruiría de raíz la posibilidad de que en algún Estado se desarrollara una situación de violaciones masivas y sistemáticas que violentaran la conciencia de la humanidad.

La primera muestra de este propósito fue abrir a la firma, en diciembre de 1948, a la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, que declaraba que el genocidio constituía un “delito de derecho internacional”. A esta Convención siguieron otras, en un proceso que llevó varios años, porque no todos los Estados aceptaban su adopción a raíz de la Guerra Fría. Recién en 1966 se adoptaron los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1968), y del Protocolo Adicional, que entraron en vigencia en 1976.

En la actualidad existe consenso en que la responsabilidad primaria de la protección de los derechos humanos recae sobre las autoridades nacionales. Esto garantiza a las personas una protección rápida, en todo momento y en todo lugar. De este modo, los mecanismos previstos en los tratados internacionales solo operan cuando los mecanismos nacionales han fallado, y se activan para el control de los actos del Estado, no de particulares, porque es al Estado al que corresponde respetar y garantizar los derechos humanos de los ciudadanos que lo habitan.

Vistos como obligaciones por parte del Estado, los derechos humanos son posibilidades, facultades que tienen las personas para hacer cosas, para gozar de situaciones que son reconocidas y protegidas por el Estado. Cuando los Estados violan estos derechos fundamentales de las personas hay una comunidad internacional que reclama.

Definición y clasificación

Los derechos humanos abarcan los diversos aspectos de la dignidad humana que necesitan ser protegidos en un momento dado de la historia y en un lugar dado. Lo universal es la protección de esa dignidad; lo relativo es la forma que esa protección asume en determinadas circunstancias. La tensión que se produce entre universalismo y relativismo se equilibra en razón de que las decisiones que tomen las autoridades nacionales al aplicar la normativa de derechos humanos tienen en último término la posibilidad de ser sometidas al control de los órganos regionales o universales que supervisan las obligaciones de los Estados.

Así, los derechos humanos son el **código ético fundamental de la humanidad**. Las sociedades humanas sienten la necesidad de plasmar en normas legales los valores éticos y sociales por los cuales quieren regirse. El respeto a la dignidad humana creció a lo largo de los años, con el fin de proteger eficazmente a la persona frente a los actos que la violaban o que amenazaban violarla.

En la tradición del derecho internacional los derechos humanos se clasifican en:

- civiles y políticos
- económicos, sociales y culturales
- de solidaridad o de incidencia colectiva

Civiles y políticos. Constituyen los primeros derechos que fueron consagrados en los ordenamientos jurídicos internos e internacionales. Son *derechos individuales* ya que están destinados a la protección del ser humano individualmente considerado contra cualquier violación de parte de autoridades públicas o de particulares. Imponen al Estado el deber de abstenerse de interferir en el ejercicio y pleno goce de estos derechos. Requieren de una actitud activa por parte del Estado, que está obligado a garantizar el libre goce de estos derechos, organizando la fuerza pública y creando mecanismos judiciales que los protejan.

Entre ellos se encuentran el derecho a la vida, a la integridad física, al debido proceso, la libertad de asociación, asamblea y reunión, etc.

Vale destacar que no se puede analizar el sistema de protección de los derechos civiles y políticos haciendo abstracción de las circunstancias económicas y sociales del país en que se aplican.

Económicos, sociales y culturales. Su reconocimiento en la historia de los derechos humanos fue posterior al de los derechos civiles y políticos. Estos derechos se caracterizan por necesitar de la actuación positiva del Estado para su efectivización. Una característica particular de este tipo de derechos consiste en que su realización es progresiva, dado que presenta un condicionante de tipo económico: la disponibilidad de recursos.

En los derechos económicos, sociales y culturales se destaca su dimensión colectiva, ya que su objetivo primordial consiste en satisfacer un derecho individual pero con proyección a la satisfacción del bien común (salud, trabajo, educación, vivienda, alimentación, derecho de protección a los consumidores, etc.). Por ello se los conoce también como derechos colectivos.

Algunos de ellos son el derecho a la educación, al trabajo, a la vivienda, a la asociación sindical, etc. Son respetados y garantizados por el Estado a través de acciones positivas.

De solidaridad o de incidencia colectiva. Derecho a un medio ambiente libre de contaminación, al desarrollo, a la paz. Exigen no solo la intervención del Estado, sino el compromiso solidario de la comunidad toda.

En suma, los derechos humanos pueden clasificarse en razón de su sujeto titular y de la naturaleza de la materia que regulan. Por el sujeto o titular de derechos: derechos individuales, derechos colectivos y derecho de los pueblos. Por la naturaleza de los derechos: derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Principios

Los derechos humanos son:

- Imprescriptibles (no se pierden por el paso del tiempo, no tienen fecha de vencimiento, una vez reconocidos su vigencia es permanente).
- Inherentes (innatos, nacemos con ellos).
- Progresivos/Acumulativos (tienen carácter evolutivo, se van superando por nuevos reconocimientos a medida que la sociedad evoluciona).
- Inalienables/Inviolables (no se pueden transferir, ceder, transmitir a otro o comercializarse).
- Irrenunciables (no se puede renunciar a ellos).
- Universales (son para todos, en todo tiempo y lugar).
- Efectivos (tienen carácter de certeza y realidad; son eficaces).
- Interdependientes (la vigencia de uno es precondition para la realización de los otros; la violación de alguno termina por afectar a otros).
- Indivisibles/Integrales/Complementarios (ninguno está por encima de otros; la defensa de uno no puede darse menoscabando otro; todos están relacionados entre sí conformando un sistema armónico).

Un **principio** fundamental de la teoría de los derechos humanos es el **de la igualdad o de la no discriminación**: todos los seres humanos deben poseerlos, sin exclusiones. Es un principio que está contemplado en todas las declaraciones y convenios generales.

Por todo ello, los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y tienen como garantía la protección jurídica de los tratados internacionales, que son el marco para las obligaciones del Estado. El Estado tiene como función primordial la garantía y protección de todos los derechos para todos los habitantes.

Los derechos humanos en Argentina

En la Argentina, la Constitución de 1853 reconoce los derechos civiles y políticos en los arts. 14 y 17, reflejo de las ideas del constitucionalismo clásico. En la Constitución sancionada en 1949, durante la Presidencia de Perón, el art. 37 establece los derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad, la educación y la cultura (influencia del constitucionalismo social). Posteriormente fue dejado sin efecto por el Golpe de 1955 y en 1957 la Convención Constituyente incorpora el art. 14 bis.

A partir de la década del 60, en Latinoamérica se produce la expansión de la Doctrina de Seguridad Nacional, marco conceptual para las dictaduras latinoamericanas que se caracterizaron por las violaciones de los derechos humanos. A través de la implementación del terror como metodología de disciplinamiento social se violaron no sólo los derechos civiles y políticos sino que se implementaron planes económicos que dejaron en la exclusión y pobreza a vastos sectores sociales.

En nuestro país, luego de recuperada la democracia, posteriormente se reforma la Constitución Nacional en 1994, ampliando el abanico de derechos y otorgándoles jerarquía constitucional a los principales instrumentos internacionales de derechos humanos.

Pero en la Argentina la historia ha dejado una huella importante respecto a los derechos humanos y a las violaciones de los mismos: en el imaginario social general, cuando se habla de derechos humanos se los relaciona con el terrorismo de Estado, las dictaduras, con la vulneración del derecho a la vida y a la libertad, que son justamente derechos fundamentales. Es importante entonces rescatar el concepto integral de los derechos humanos y que estos incluyen como derechos fundamentales a los económicos y sociales.

El desarrollo de los derechos humanos de la niñez

Si bien los colectivos sociales que agrupan distintas minorías han tenido gran influencia en el avance del reconocimiento de sus derechos (mujeres, las diferentes etnias, culturas, pueblos originarios, etc.), respecto a la infancia no fueron los niños quienes pelearon por ellos. Fueron los adultos, quienes al observarlos como un grupo en situación de vulnerabilidad, han trabajado para la consecución de sus derechos, lo que implica además una gran responsabilidad. Esta es una diferencia importante que marca los avatares que ha tenido el desarrollo de los derechos humanos de los niños a lo largo de la historia.

En el reconocimiento de los derechos de los niños hay una historia que comienza cuando finaliza la Primera Guerra Mundial (1914-1918), con la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño, de 1924, de la Liga de las Naciones, primera organización internacional que se ocupa del tema, fundamentalmente por la situación de los niños huérfanos consecuencia de las guerras en Europa.

Cuando se produce la Segunda Gran Guerra Mundial (1939-1945) cae en desuso la Liga de las Naciones y, como consecuencia, también la mencionada Declaración de los Derechos del Niño. Durante la Segunda Guerra se atacan poblaciones civiles por primera vez e incluso los niños son llevados a campos de concentración y muertos en el Holocausto. Estas terribles situaciones que afectan a la niñez son las que hacen que la comunidad internacional se sensibilice particularmente y así surge la primera Declaración de Derechos en 1959 en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas, que es la organización que había dado origen a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Como todas las declaraciones, esta se caracteriza por ser un acuerdo de tipo moral entre los Estados, pero no plantea

la exigencia de su cumplimiento. Por el contrario, cuando se avanza en este grado de acuerdo entre las naciones comienzan a refrendarse convenciones o tratados.

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN), aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1989, es entonces un tratado de derechos humanos que surge del Sistema de Protección de Derechos de Naciones Unidas y que, como tratado o convención, al ser refrendada por los Estados nacionales tiene el carácter de obligatoriedad. Se trata de una de las convenciones que más rápidamente fue aceptada en el orden internacional, por lo que en la actualidad constituye el marco mínimo de reconocimiento y respeto a los derechos de los niños en el que deben inscribirse las prácticas y las políticas de los países que la han ratificado, entre ellos la Argentina, que lo hizo en 1990.

La CDN es un instrumento dirigido específicamente a las personas menores de 18 años como sujetos individuales y también como colectivo social, en la medida que incluye a todo ese grupo de edad. Integra derechos de las diferentes “oleadas” históricas, incluyendo tanto derechos civiles y políticos como económicos, sociales y culturales.

Se articula alrededor de cuatro principios básicos, que constituyen el marco conceptual que debe orientar la interpretación del texto:

1. No discriminación
2. Interés superior del niño
3. Supervivencia y desarrollo
4. Participación

Cabe mencionar que la Argentina, debido a las extremas vulneraciones de derechos cometidas por el terrorismo de Estado, entre ellas la apropiación de bebés por parte de la Dictadura, sentó las bases de nuestra postura ante los organismos internacionales al incluir en la CDN los aportes de Abuelas de Plaza de Mayo a varios artículos que reconocen el derecho a la identidad, que son conocidos como los “artículos argentinos”, y una reserva especial al artículo destinado a la adopción internacional de niños.

La CDN en la Argentina

En 1994, cuando se llevó a cabo la reforma constitucional, la CDN –al igual que otros tratados internacionales– fue incorporada a la Constitución Argentina. Al otorgarle jerarquía constitucional, el país se comprometió a adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de toda índole necesarias para su cumplimiento. Además, desde el punto de vista jurídico la CDN tiene el máximo status y su sola existencia debería haber hecho caer en desuso las leyes internas nacionales. Sin embargo, como las prácticas sociales y las instituciones son muchas veces más fuertes que las leyes y las normas escritas, la sanción en 2005 de la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (Ley 26.061) no implicó en los hechos inmediatas modificaciones en las prácticas ni adecuaciones normativas, aunque actualmente la mayoría de las provincias han realizado la adecuación legislativa y las restantes se encuentran en proceso de hacerlo.

La mencionada Ley 26.061 promueve la creación de un Sistema de Protección Integral de Derechos que permite igualar las oportunidades de desarrollo en los primeros años de vida y que a la vez sustenta el acceso a derechos, la protección de derechos y la reparación o restitución de los mismos cuando estos han sido vulnerados. Limita la intervención de los juzgados en situaciones de índole social, exige escuchar a los niños o a sus representantes legales en todas las circunstancias que los afecten, prohíbe expresamente separarlos de su familia e institucionalizarlos por razones de pobreza y deroga la Ley 10.903, del Patronato de Menores, antes vigente, creando nuevas instituciones de aplicación, fundamentalmente un órgano rector de las políticas de infancia a nivel nacional, el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia y un Defensor de los Derechos del Niño.

De la “situación irregular” a la protección integral de derechos

Los cambios en la legislación tanto internacional como nacional han producido modificaciones importantes en la manera de concebir los derechos de la infancia y la adolescencia. Tales transformaciones se conocen como la sustitución de la “doctrina de la situación irregular” o tutelar por la “doctrina de la protección integral de derechos”. En concreto, esto significó pasar de una concepción de los “menores” como objetos de tutela y protección segregativa, a considerar a niños, niñas y jóvenes como sujetos plenos de derecho.

La infancia, considerada como una construcción social e histórica, ofrece representaciones sociales acerca de la niñez que determinan la forma de ver y tratar a los niños, de asignarles roles y lugares en relación con los adultos. De la misma manera, su autopercepción como grupo de edad varía sustancialmente según la época, la sociedad y el sector social de que se trate.

Situación irregular o tutelar

Los aspectos que caracterizan a una ley gestada bajo esta doctrina son:

- Los niños, las niñas y los jóvenes aparecen como objetos de protección, no son reconocidos como sujetos de derecho sino como incapaces que requieren un abordaje especial.
- Se utilizan categorías ambiguas, de difícil aprehensión desde la perspectiva del derecho, tales como “menores en situación de riesgo o peligro moral o material” o “en circunstancias especialmente difíciles”, que son las que habilitan el ingreso discrecional de los “menores” al sistema de justicia especializado.
- En este sistema es el “menor” quien está en situación irregular: son sus condiciones personales, familiares y sociales las que lo convierten en un “menor en situación irregular” y por eso es objeto de intervenciones estatales coactivas tanto él como su familia.
- Aparece que la protección es de los “menores” en sí mismos, de ahí la idea de que son “objetos de protección”.
- La protección frecuentemente viola o restringe derechos, porque no está pensada desde la perspectiva de los derechos.
- Aparece también la idea de incapacidad. Vinculado con ella, la opinión del niño es irrelevante.
- Se afecta la función jurisdiccional, ya que el juez de menores debe ocuparse no solo de las cuestiones típicamente “judiciales” sino que también debe suplir las deficiencias de la falta de políticas sociales adecuadas. Por eso se espera que el juez actúe como un “buen padre de familia” en su misión de encargado del “patronato” del Estado sobre estos “menores en situación de riesgo o peligro moral o material”. De ahí que el juez no esté limitado por la ley y tenga facultades omnímodas (que lo abarcan todo) de disposición e intervención sobre la familia y el niño.
- Se confunde todo lo relacionado con los niños y jóvenes que cometen delitos con cuestiones vinculadas con las políticas sociales y la asistencia. Es lo que se conoce como “judicialización de los problemas sociales”.
- Se instala también la idea del “menor abandonado/delincuente” y se inventa en el discurso social la “delincuencia juvenil”. Se relaciona este punto con la profecía autocumplida: si se trata a una persona como delincuente aun cuando no haya cometido delito es probable que se le pegue esa etiqueta de “desviado” y que en el futuro, efectivamente, lleve a cabo conductas criminales. No se reconoce que un niño que comete un delito nos habla de que han fracasado las instancias previas por las que ha transitado, en su función de garantía de derechos y provisión de las condiciones de vida dignas que favorezcan su desarrollo pleno como sujeto.
- Se desconocen todas las garantías individuales reconocidas por los diferentes sistemas jurídicos del Estado de derecho a todas las personas, no sólo a las adultas.

- La medida por excelencia que adoptan los juzgados –tanto para infractores de la ley penal cuanto para víctimas o para los “protegidos”– es la privación de la libertad.
- Se consideran a los niños, las niñas y los jóvenes que cometen delitos como inimputables, lo que entre otras cosas implica que no se les hará un proceso con todas las garantías que tienen los adultos y que la decisión de privarlos de libertad o de adoptar cualquier otra medida no dependerá necesariamente del hecho cometido, sino de que el niño, la niña o el joven se encuentra en “estado de riesgo”, sin aclarar los alcances que este tipo de medidas tienen como restrictivas del desarrollo necesario para esta etapa de la vida y fundamentalmente en relación a la asunción de responsabilidades acerca de sus actos. Hasta el propio Estado se desentiende de estas responsabilidades, ya que el “no poder imputarlos” se asocia a no responsabilizarse acerca de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra.

Protección integral de derechos

No es posible dar una definición acabada de protección integral de los derechos del niño. De hecho, la falta de claridad respecto de qué significa protección integral permite todavía hoy a algunos funcionarios defender las leyes de la situación irregular como modelos de protección integral de la infancia. Sin embargo, sí es posible afirmar que protección integral es protección de derechos. En ese sentido, el cambio con la doctrina de la situación irregular es absoluto e impide considerar a cualquier ley basada en esos principios como una ley de protección integral.

En términos generales, es posible afirmar que una ley se encuentra en un marco de protección integral de derechos de los niños cuando aparecen las características que se mencionan a continuación:

- Se definen los derechos de los niños y se establece que en caso de que alguno de esos derechos se encuentre amenazado o violado, es deber del Estado en primer término y de la familia y de la comunidad subsidiariamente, restablecer el ejercicio concreto del derecho afectado a través de mecanismos y procedimientos efectivos y eficaces tanto administrativos cuanto judiciales, si así correspondiere.
- Desaparecen las categorías de “riesgo”, “peligro moral o material”, “circunstancias especialmente difíciles”, “situación irregular”, entre otras, las cuales resultan vagas y antijurídicas.
- Se establece que quien está en “situación irregular”, cuando el derecho de un niño o adolescente se encuentra amenazado, es una persona adulta o una institución del mundo adulto (familia, comunidad, Estado).
- Se plantea la defensa y el reconocimiento de los derechos de los niños, las niñas y los jóvenes como una cuestión que depende de un adecuado desarrollo de las políticas sociales. De este modo queda separado de la cuestión penal.
- Las políticas sociales se caracterizan por estar diseñadas e implementadas por la sociedad civil y el Estado, por estar descentralizadas en los municipios.
- Se abandona la noción de menores como sujetos definidos de manera negativa por lo que no tienen, no saben o no son capaces, y pasan a ser definidos de manera afirmativa, como sujetos plenos de derecho, niñas, niños o adolescentes.
- Se desjudicializan cuestiones relativas a la falta o carencia de recursos materiales, supuesto que en el sistema anterior habilitaba la intervención de la jurisdicción especializada hasta llegar a veces a la separación de sus familias.
- La protección es de los derechos vinculados a la infancia y la juventud. No se trata, como en el modelo anterior, de proteger a la persona del “menor”, sino de garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.

- La protección reconoce y promueve derechos, no los viola ni los restringe. También por ese motivo la protección no puede significar intervención estatal coactiva, salvo en el caso de que sean víctimas de delitos.
- Del principio de la universalidad de los derechos se desprende que estas leyes son para toda la infancia y adolescencia, no sólo para una parte vulnerable socialmente.
- Ya no se trata de incapaces o personas incompletas, sino de personas completas cuya única particularidad es que están creciendo. Por eso se les reconocen todos los derechos que tienen todas las personas, más un plus de derechos específicos precisamente por el hecho de que están en pleno desarrollo.
- Uno de los derechos que estructura la lógica de la protección integral es el derecho del niño a ser oído, a que sus opiniones sean tenidas en cuenta y a su participación en los asuntos que le competen.
- Se jerarquiza la función del juez en tanto éste debe ocuparse de cuestiones de naturaleza jurisdiccional, sean de derecho público (penal) o privado (familia), y en la supervisión de las medidas. El juez está limitado en su intervención por las garantías.
- En cuanto a la política criminal, se reconocen a los niños, las niñas y los adolescentes todas las garantías que le corresponden a los adultos en los juicios criminales según las constituciones nacionales y los instrumentos internacionales pertinentes, más garantías específicas. La principal de ellas, en relación a los adolescentes, es la de ser juzgado por tribunales específicos con procedimientos específicos, y la de que la responsabilidad del adolescente por el acto cometido se exprese en consecuencias jurídicas absolutamente diferentes de las que se aplican en el sistema de adultos, teniendo en cuenta su grado de madurez y crecimiento, y que las penas aplicadas deben contribuir a su aprendizaje y formación y a la interiorización de la responsabilidad acerca de la consecuencia de sus actos.
- Se determina que la privación de la libertad será una medida de último recurso, que deberá aplicarse por el tiempo más breve que proceda y, en todos los casos, por tiempo determinado como consecuencia de la comisión de un delito grave.

Cuadro 1 - Situación irregular y protección integral. Síntesis comparativa

Situación irregular o doctrina tutelar	Protección integral de derechos
Menores	Niños, niñas y jóvenes
Objetos de protección	Sujetos de derecho
Protección de menores	Protección de derechos
Protección que viola o restringe derechos	Protección que reconoce y promueve derechos
Incapaces	Personas en desarrollo
No importa la opinión del niño	Es central la opinión del niño
Situación irregular	Derechos amenazados o violados
Juez ejecutando política social/asistencia	Juez en actividad jurisdiccional
Juez como buen padre de familia	Juez técnico limitado por garantías

La primera infancia desde una perspectiva de derechos humanos

Los niños, niñas y adolescentes deben ser considerados ciudadanos sujetos de derechos desde su nacimiento. Esto significa que el Estado debe garantizar, a través de sus políticas públicas, el efectivo cumplimiento de los mismos.

En ese sentido, para diseñar una política para la infancia desde la perspectiva del pleno respeto a sus derechos debemos conocer cuales son las condiciones en las que debe crecer un niño para lograr su buen desarrollo.

Este buen desarrollo debe ser integral, por lo que se deben contemplar los aspectos físicos, psíquicos, sociales, cognitivos y espirituales, tal como plantea la Convención. Un hombre sano tiene su base en un niño que inicia su vida con la adecuada nutrición, los cuidados emocionales necesarios y en un ambiente seguro y confortable. Esto es imprescindible para que logre el desarrollo de todas sus potencialidades y se convierta en un adulto protagonista de su vida social con responsabilidad y creatividad.

Sabemos que los primeros años de vida constituyen el período crítico para que estas bases se establezcan. En este período de la vida no sólo se construye su desarrollo psicomotor sino que además se forma su cerebro, sus matrices de aprendizaje, su capacidad de pensamiento y su posterior equilibrio emocional. Los vínculos iniciales determinarán tanto sus relaciones con el mundo como sus aptitudes sociales.

Al nacer, el niño se encuentra en una situación de absoluta dependencia de los cuidados que recibe, que deben garantizar su supervivencia. Esta situación de vulnerabilidad es al mismo tiempo fundante de la condición humana, ya que la madre transmite el aporte de lo acumulado culturalmente por la historia de la humanidad en los cuidados que le brinda.

Es un tiempo sin palabras aún, pero que dejará huellas indelebles en su estructura y desarrollo. El psicoanalista Fernando Ulloa conceptualizó acerca de “los dispositivos de la ternura”, fundamentando que en este vínculo madre-hijo entra a jugar una instancia inherente al hombre: la capacidad de ternura. Es a través de la empatía que el adulto podrá detectar las necesidades de calor, alimento, arrullo, palabra, si lo mira con la amorosa distancia de considerarlo un sujeto, distinto a sí mismo, con necesidades y derechos, bajo su responsabilidad de adulto. Así, a través de la satisfacción de sus necesidades iniciales el niño va adquiriendo la seguridad y confianza en el mundo, y en la bondad de lo que va recibiendo a medida que va aprendiendo a solicitarlo. A partir de esa confianza se estructura una relación de contrariedad con aquello que daña, el sufrimiento. Lo que daña es percibido como algo externo a él, lo que es fundamental para su estructura psíquica, pues este proceso inicia la conciencia de que él mismo puede ser causa de daño para otros.

Es en esta relación de confianza en el mundo por los cuidados que recibe con ternura y en la contrariedad con el daño donde se instala el posterior valor de la justicia. Es decir que la ternura con que se atiende la invalidez infantil hace posible no sólo su buen crecimiento sino que además sienta las bases de lo ético en un sujeto.

El niño durante sus primeros años construye su mirada sobre el mundo, que pondrá en juego en sus incipientes valores en el vínculo con sus pares, en su etapa de socialización. Es necesario entonces garantizar los derechos ciudadanos para que toda la comunidad pueda acceder a una vida digna y así pueda brindar estas condiciones de ternura al niño que nace.

Las normas y políticas en Argentina

Para describir y analizar qué se está haciendo en material legal y política en torno a la primera infancia en la Argentina es necesario remontarse a las últimas décadas de la historia del país.

A partir de la Dictadura Militar se instaló un modelo económico neoliberal que destruyó el aparato productivo y que necesitó desarmar su resistencia mediante la desarticulación de los lazos sociales y la solidaridad. La falta de trabajo formal, la desocupación y la exclusión fueron generando situaciones de deterioro social y personal de las condiciones de vida del conjunto de la sociedad.

El inicial contacto con el horror hizo que buena parte de la sociedad quisiera negar la crueldad como si necesitara negar su propia convivencia con lo cruel. Al enterrar la memoria se impidió continuar con el devenir de la transmisión generacional. El necesario debate de ideas no se produjo y los hijos de esas generaciones quedaron huérfanos de valores para apropiarse. Así pudo instalarse fácilmente el individualismo, la falta de solidaridad y compromiso, el mirar para el costado si veíamos alrededor a quienes revolvían la basura para darle de comer a su familia. Esta situación continuó y no se quisieron ver las señales hasta que se nos impusieron con toda su crudeza. Dieron la vuelta al mundo imágenes vergonzantes de nuestros niños muriendo de hambre, en un país que a lo largo de su historia se jactó de ser “el granero del mundo”.

Es conveniente entonces analizar cuál es el contexto en el que nacieron los niños y jóvenes de hoy, incluso sus padres, en tiempos en que estas situaciones fueron tiñendo la subjetividad social hasta la ruptura de todo lazo social solidario, a la vez que se profundizaba y extendía la exclusión. En este escenario recibieron sus cuidados, aprendieron a caminar y transitaron sus primeros aprendizajes sociales.

Aquellos que por nuestra tarea profesional o por situaciones familiares estamos en contacto permanente con niños y adolescentes, vemos con preocupación un deterioro progresivo de las condiciones de su desarrollo a lo largo de las últimas décadas.

Sabemos que no sólo la violencia política ha dejado sus efectos sino que además se produjo una degradación de todo el tejido social y que fue instalándose la corrupción, la disgregación, el individualismo, la inseguridad, la exclusión y la pobreza hasta de potencialidad de pensamiento.

Así como antes aludíamos a la conceptualización del Dr. Ulloa sobre los cuidados de la ternura, tenemos que analizar qué sucede si se carece de los suministros mínimos para la existencia, abrigo, alimento y cariño, tres elementos que son propios de la ternura, no sólo indispensables para que el sujeto infantil sobreviva sino también para su constitución ética.

¿Qué pasa cuando fracasa la ternura? nos pregunta el Dr. Ulloa y sus palabras nuevamente dan cuenta de este acontecer: “Si la carencia ha sido mayor, si el sujeto no contó en grado extremo con los cuidados de la ternura y su invalidez infantil o juvenil transcurrió en el sufrimiento, la violencia y la injusticia, no podrá establecer la contrariedad con ello, el sujeto mismo será esas cosas, la violencia cuando es constitutiva se ejerce por la violencia misma. Se trata de un sujeto desesperanzado, propenso a la droga o a cualquier otra conducta autodestructiva equivalente, con muy pocas posibilidades éticas, legitimado por las circunstancias tan adversas. La muerte propia o ajena no tiene valor, es un sobreviviente en el que prevalece la inseguridad ontológica, ya que el mañana no es posible imaginarlo mejor. Lo que no se tuvo en su momento refuerza el sentimiento de lo que no vendrá”.

Se tratará de un sujeto desesperanzado, propenso a la droga o a cualquier otra conducta autodestructiva equivalente, con muy pocas posibilidades éticas. En todo caso su ética, legitimada por las circunstancias tan adversas, será el apoderamiento. ¿Acaso él no es producto de un cruel apoderamiento?

Por ello es tan valioso el cambio que se produce en el país a partir del gobierno del Presidente Néstor Kirchner (2003-2007). Se comienza un camino de recuperación de valores, del rol ético del Estado como garante de derechos humanos. Se inicia una profunda transformación no sólo en el modelo económico que prioriza la creación de trabajo decente, la producción y políticas de inclusión social, sino también en cuanto a la cultura y la educación como motores de este cambio de paradigma.

Además de haber impulsado la sanción de la Ley 26.061 de Protección Integral de Derechos del Niño en 2005 –que da vigencia jurídica a la doctrina de la protección integral– y de otras normas, desde el gobierno se han implementado una serie de políticas, acciones y revisión de prácticas que tienden a garantizar los derechos de todos los niños. Esto se hace a través del trabajo en cada uno de los ministerios y en coordinación entre los mismos, dando cuenta de la necesaria integralidad de las políticas públicas.

Algunas de estas políticas públicas, son:

- Ampliación de vacunas obligatorias.
- Conectar Igualdad.
- Asignación Universal por Hijo/a y protección de la embarazada.
- Programa Nacional Primeros Años.
- Dispositivos de documentación masiva (gratuidad del primer documento).
- Acciones por la erradicación del trabajo infantil y la explotación sexual.

Algunas de estas leyes, son:

- Ley de Educación Obligatoria y de Financiamiento Educativo.
- Ley de Educación Sexual Integral.
- Ley de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente.
- Centros de Desarrollo Infantil.
- Régimen administrativo para la inscripción de nacimientos de niños recién nacidos y hasta los 12 años de edad (Conocido como Decreto 90/09, prorrogado a través del Dto. 278/11).
- Ley de Salud Sexual y Procreación Responsable.

Vale destacar, entre estas políticas públicas mencionadas, al Programa Primeros Años, que es la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia, diseñada con perspectiva de derechos humanos. Se trata de un programa que reúne todos los principios rectores de derechos humanos, integralidad, interdependencia, universalidad, y a través de sus acciones se propone la recuperación de los dispositivos de la ternura.



La experiencia argentina en la planificación nacional de la educación obligatoria

Marisa Díaz

Subsecretaria de Planeamiento Educativo, Ministerio de Educación, Argentina

Desde el año 2003, la educación de los argentinos y argentinas se constituye en un pilar sustantivo del proyecto político nacional para la consolidación de una sociedad más justa.

Así concebidas, las políticas educativas se reconstruyen progresivamente para hacer posible el ejercicio de derecho a una educación de calidad para todas las infancias y juventudes. Dicho proceso requiere de una construcción colectiva que reposicione al Estado como garante del bien común.

Este objetivo político demanda recuperar la confianza de los diferentes actores sociales en lo “público como la condición de lo común, de lo de todos”. A su vez, exige establecer otros modos de actuación que permitan la aparición de una institucionalidad más potente en el sistema educativo, tanto en su organización como en sus prácticas.

En ese sentido, el abordaje político de las infancias argentinas traduce la necesidad de establecer un trabajo intersectorial para toda acción estatal. La condición de lo intersectorial se convierte así en un marco de referencia conceptual y operativa para las decisiones al interior de cada área de gobierno, como así también entre áreas o sectores involucrados.

En esa línea, el sector educativo asume a la educación inicial como un ámbito de intervención decisivo para la vida de los sujetos tanto en términos escolares como sociales. Este mandato tiene antecedentes políticos relevantes.

En primer lugar, la Ley 26.206 de Educación Nacional, de 2006, en su artículo 18 reconoce que la educación inicial constituye una unidad pedagógica y que comprende hasta los 5 años de edad, siendo obligatorio el último año del nivel. Además, en el artículo 19 prevé la obligación de universalizar los servicios educativos para niños y niñas de 4 años.

Por su parte, la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo, también de 2006, define en el artículo 2 que el incremento de la inversión en educación tendrá como objetivos centrales incluir en el nivel inicial al 100% de la población de 5 años de edad, y asegurar la incorporación creciente de los de niños y niñas de 4 años. Asimismo, el artículo 3 define la meta que expresa con contundencia el protagonismo del Estado al establecer para 2010 la inversión del 6% del PBI en la educación pública nacional.

Finalmente, el Decreto 1.602 de 2009, que consagra la Asignación Universal por Hijo, establece que para acceder a ella es necesario acreditar la concurrencia obligatoria a los establecimientos educativos públicos de los menores desde los 5 hasta los 18 años de edad.

Se trata de tres regulaciones en las que la primera infancia es reconocida como una etapa vital relevante que requiere de cuidados integrales por parte del Estado.

El Plan de Educación Obligatoria 2009-2011

En ese contexto, el Plan de Educación Obligatoria 2009-2011 y el Programa de Desarrollo Infantil surgen como la consecuencia institucional del reconocimiento de los derechos y posibilidades que deben garantizarse educativamente desde 0 hasta los 5 años de edad.

El Plan de Educación Obligatoria 2009-2011 se diseña, entonces, como un instrumento capaz de contener y orientar la política pública para el sector, apelando a la concertación federal en torno a objetivos y desafíos comunes. El Consejo Federal de Educación, al aprobarlo por Resolución N° 79/09, legitima esa construcción y habilita al mismo en su condición de herramienta de negociación y consenso.

En la base de las conceptualizaciones que lo sustentan se encuentran las preocupaciones por las infancias y juventudes contenidas en las definiciones más estructurales de la Ley de Educación Nacional y la Ley de Financiamiento Educativo. En particular, para las primeras infancias compromete iniciativas que asumen al nivel en su necesidad de expansión y fortalecimiento.

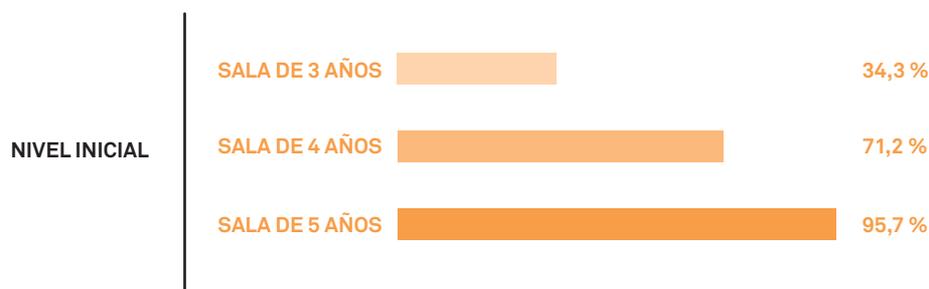
Este requerimiento puede verse reflejado en los datos que se consignan en las tablas y gráficos de este documento. Además, se destaca que entre 2009 y 2010 la cobertura del nivel inicial se incrementó en un 1,7%, al ingresar 26.473 alumnos nuevos.

Tabla 1 - Niños matriculados en 2010

Niños/as de 5 años	710.956
Niños/as de 4 años	512.611
Niños/as de 3 años	251.298
Niños/as de 0 a 2 años	78.553
Total	1.553.418

Fuente: Anuario Estadístico Educativo 2010. Red Federal de Información Educativa, DIENICE.

Gráfico 1 – Porcentual de cobertura, niños de 3 a 5 años (total nacional)



Fuente: Área de Programación educativa / DNPE / SSPE sobre la base de matrícula estimada del Relevamiento Anual 2009, DINIECE.

Por otro lado, el análisis de la tasa de escolarización que se muestra en el Gráfico 1 deja ver, en términos nominales, una falta de oferta en el nivel inicial para 30.215 niños de 5 años, 204.813 de 4 años y 467.211 de 3 años.

Gráfico 2 – Porcentual de cobertura, niños de 4 y 5 años (total regional)

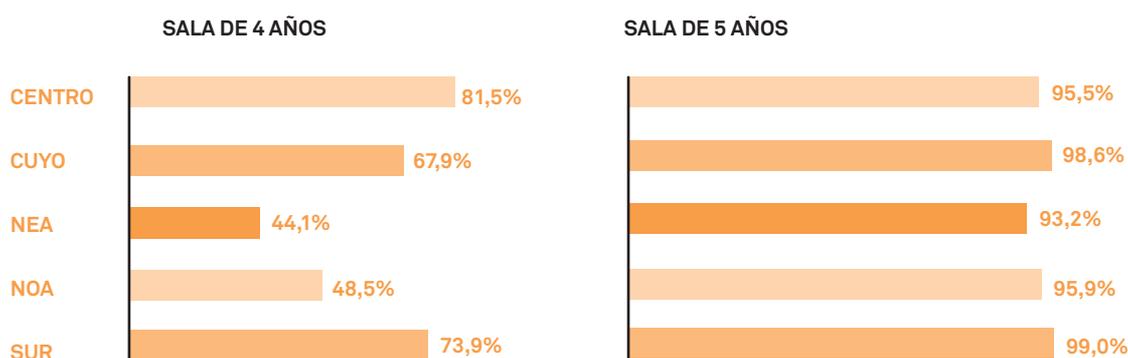


Tabla 2 - Crecimiento de unidades educativas de nivel inicial

Año	Unidades educativas
2003	16.073
2004	16.083
2005	16.298
2006	16.432
2007	16.504
2008	16.737
2009	17.180
2010	17.726

Fuente: Datos relevados por la DINIECE.

Por ello, la definición de los ejes de *igualdad, calidad e institucionalidad* y sus respectivas estrategias –ampliar la cobertura en los ámbitos urbanos y rurales, mejorar la calidad de la oferta educativa y fortalecer la gestión institucional– adquieren una relevancia particular en las iniciativas concertadas para las primeras infancias en todo el tramo de la educación obligatoria.

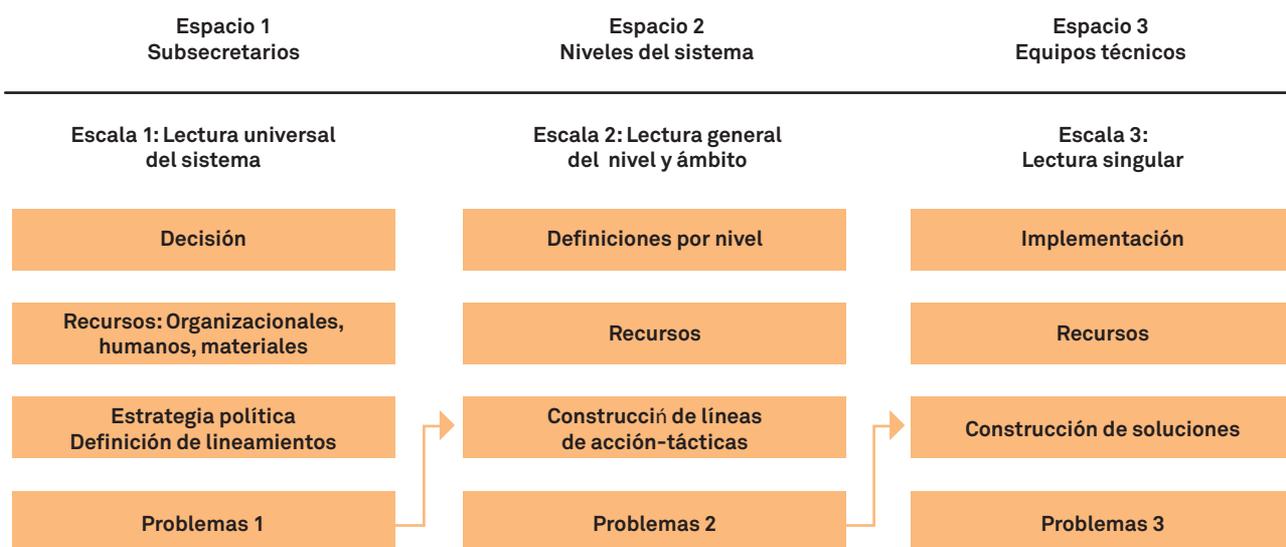
Aquí es necesario señalar con énfasis algunos aspectos del Plan:

- Posibilita el debate político y técnico sobre las agendas del sector.
- Identifica los problemas conjuntos entre la Nación y las provincias de igual modo que las particularidades de intervención en cada una de ellas.
- Establece formas consensuadas de asignación de los recursos en torno a objetivos prioritarios.

La matriz de programación resultante es, entonces, un organizador conceptual e instrumental que recupera la herramienta del planeamiento como una condición de posibilidad y fortalecimiento de las políticas públicas.

El Esquema 1 refleja el proceso de construcción territorial que acompaña al Plan, definiéndose para ello espacios institucionales complementarios que implican lecturas de problemas de diferente complejidad y con distintas estrategias de resolución.

Esquema 1 - Espacios de la construcción política del Plan



Fuente: Este esquema fue elaborado por el Prof. Humberto Escudero para la estrategia de construcción y acompañamiento del Plan de Educación Obligatoria.

Como puede observarse, la estrategia de construcción contempla la condición de sujetos políticos situados en diferentes espacios y con diferentes responsabilidades pero unidos por los “cómo” de la tarea. Es decir, sobre la base de un consenso nacional en relación con los grandes trazos que direccionan el proyecto educativo, las responsabilidades institucionales en los diferentes ámbitos se despliegan no en un efecto cascada sino convergente, dando paso a la instalación de formas colaborativas de trabajar lo público.

Por su parte, el Programa de Desarrollo Infantil materializa la condición intersectorial de las políticas educativas de primera infancia al articular en dos planos “el hacer por las infancias”. Esto es, por un lado, integrando en el Ministerio de Educación Nacional decisiones, espacios y recursos disponibles, y por otro, participando en la cogestión de definiciones y acciones del conjunto de políticas sociales integrales.

Los desafíos de las políticas públicas

Por todo lo expuesto, se podría señalar a manera de conclusión esquemática una serie de desafíos que las políticas públicas para las infancias en su conjunto, y en particular las del sector educativo, deberán sostener como parte de sus agendas si la pretensión es el logro de una nueva institucionalidad:

- Fortalecer al nivel inicial como puerta de entrada para formación de la comunidad política.
- Producir más Estado, rearmar la trama institucional o producir una nueva, abocada a la producción de ciudadanía. Reunir los esfuerzos de muchos sectores del Estado, de la sociedad civil y de las familias en la atención de las infancias.

- Avanzar en el fortalecimiento del trabajo intersectorial para contrarrestar la fragmentación de lo público.
- Atender las diferentes manifestaciones de institucionalidad del sistema educativo, desde los diferentes niveles de conducción hasta la escuela, teniendo en claro los procesos de mediación política que es necesario visibilizar y fortalecer mediante estrategias diversas de acompañamiento institucional.

Como sostiene Cristina Fernández de Kirchner, presidenta de la Nación, “ningún plan, ningún programa de gobierno puede construir futuro sólido para la Nación si en su base no se encuentra un Estado preocupado por el afianzamiento de la escuela pública”.



La experiencia de Pakapaka

Cielo Salviolo

Lic. en Ciencias de la Comunicación (UBA)
Directora Canal Pakapaka

Un canal infantil educativo y público

Es un dato alentador que un encuentro sobre políticas regionales para la primera infancia incluya un panel sobre medios de comunicación, cultura e infancia. No es habitual que, cuando se piensa en términos de la integralidad de las políticas, la cultura o el acceso de los chicos a contenidos audiovisuales esté en pie de igualdad con otros aspectos que tienen que ver con la salud, la educación, la vivienda y la alimentación, cuando es igualmente importante. Por ello celebro que exista esta posibilidad de compartir experiencias.

Pakapaka surgió hace casi tres años, primero como la franja infantil del canal Encuentro, nuestro canal hermano, nuestro hermano mayor, del que nos sentimos muy orgullosos. Y salió al aire a mediados de 2010. Quiero compartir aquí el porqué y el para qué de esta experiencia argentina.

Por qué

Un porqué tiene que ver con el escenario en el que surge, con la relación de los chicos con los medios. Beth Carmona comentaba que los chicos conocen el mundo también a través de las distintas pantallas: del celular, de la computadora, de la televisión, lo que ha cambiado la forma de comunicarse, entretener y aprender. Hay un creciente desplazamiento de la audiencia infantil latinoamericana de los programas de televisión hacia las señales de cable infantiles. Los chicos se reconocen destinatarios de señales que les hablan a ellos, que se dirigen a ellos desde los diálogos, desde los lenguajes y desde las imágenes.

Los chicos, además, han introducido en la televisión narrativas distintas a las que estábamos habituados. Han introducido la repetición, la fragmentación, la fantasía, la imaginación. Porque además los chicos son expertos narrativos, le ponen emoción al mundo cuando cuentan o comparten algo.

Hay también algunos estudios, especialmente del investigador chileno Valerio Fuenzalida, que analizan este desplazamiento de las audiencias de los programas de televisión a las señales de cable. Él define que cuando los chicos llegan al momento de mirar la televisión después de haber atravesado una jornada en la escuela y cargada de otro tipo de actividades, lo que buscan es realizar aprendizajes lúdicos, dramáticos o afectivos: aquellos aprendizajes que dan herramientas para la vida, para la autoestima, para el crecimiento, más que aprendizajes cognitivos formales.

Además, y otro dato que experimentamos desde Pakapaka cotidianamente, los chicos tienen una relación de afecto con los canales, algo que no nos pasa a los adultos. A los adultos nos puede gustar más o menos un programa o un canal, pero los chicos quieren a los canales. En las experiencias que hemos hecho de actividades fuera de la pantalla, nos llevamos unos murales enormes en los que los chicos escriben "Pakapaka, te quiero mucho". Eso nos pone en un lugar de una responsabilidad absoluta.

Algunos datos de la televisión y de la infancia en Argentina también tienen que ver con este porqué. La televisión de aire, que tenía hasta hace muy poco tiempo muy pocas propuestas para los chicos, descubrió que podía convocarlos desde la programación de adultos. Entonces se desentendió de generar franjas específicas para los chicos. Y la TV por cable o satélite, dependiendo del paquete que uno tenga o del abono que uno haya contratado en nuestro país, tiene 7 u 8 canales infantiles, ninguno de ellos pensado desde Argentina para chicos de Argentina. Todos ellos pensados para una infancia latinoamericana, como si pudiésemos hablar de una sola infancia muy homogénea que, en líneas generales, cuando aparece la representación de lo latinoamericano es a través del chico o la chica mexicana. Por ello había muchas cosas que los chicos no estaban pudiendo ver hasta la llegada de Pakapaka, como por ejemplo un personaje animado que viniese de la provincia de Formosa o un carpincho que toma mate. Eran cosas que los chicos argentinos no habían podido ver en la televisión.

Y por último, un dato importante y que marca el escenario de una manera muy fuerte, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, que contiene en sus artículos temas vinculados con la infancia. La Ley de Medios estimula la programación de franjas infantiles, la obligatoriedad de tres horas diarias en los canales de aire, de los cuales una hora y media debe ser de producción nacional, y estimula los contenidos de calidad, el acceso de los chicos a esos contenidos, la participación de los chicos en los medios y además la protección de los derechos de los chicos en los medios. Establece el Consejo Audiovisual del Niño, que tengo el honor de integrar, que se creó hace poco menos de un año y que está dando sus primeros pasos.

Para qué

No partimos de ninguna certeza, sino de algunas preguntas y, en todo caso, con una única certeza: hacer el primer canal infantil educativo y público de Argentina. Es la primera experiencia de este tipo en Latinoamérica como canal; demanda una responsabilidad ética y una responsabilidad política y un profundo trabajo de conocimiento y reconocimiento de nuestras infancias. Esa es la única certeza con la que partimos y sí con un montón de preguntas que seguimos teniendo.

Algunas de ellas fueron los interrogantes iniciales: ¿cuál es el proyecto detrás del proyecto? Ahí vimos que queríamos hacer un canal de televisión, pero sabíamos también que estábamos y estamos haciendo algo más que un canal de televisión.

¿Cómo construir nuestras propias narrativas en un escenario marcado por las narrativas construidas desde afuera? Además de imágenes, contenidos y programas, ¿qué discursos Pakapaka se propone producir y poner en circulación y cuál es el sentido de lo que queremos hacer?

Así empezamos con este desafío de construir una señal que conciba a los niños y las niñas como ciudadanos, que cree oportunidades para que los chicos puedan aprender, reconocer, conocer, participar y expresarse, que contribuya a su desarrollo integral y que además apoye especialmente el proceso de enseñanza y aprendizaje dentro del aula.

Qué es Pakapaka

Pakapaka ofrece programación para dos audiencias definidas: una es Ronda Pakapaka, de 2 a 5 años, y la otra es Pakapaka, de 6 a 12. Si bien con el tiempo y cuando echamos a andar nos dimos cuenta de que dentro de 6 a 12 años teníamos a su vez que diversificar y generar programación para chicos que están entre los 6 y los 9 y para quienes están entre los 9 y los 12. Transmitimos las 24 horas. Son siete horas diarias de estrenos y llegamos a los hogares a través de la televisión digital terrestre, de la televi-

sión satelital a las escuelas rurales y estamos en casi todos los cable operadores. Nos hicimos célebres este año porque tuvimos que batallar nuestra inclusión en Cablevisión, que es el operador de cable más grande del país.

El canal ha sido una construcción colectiva. Hay acá algunas caras que son parte del equipo de Pakapaka. También está Patricia Redondo, a quien hemos tenido y seguimos teniendo el lujo de contarla como asesora de Ronda. Hemos aprendido mucho con Patricia, hemos discutido mucho muchas de estas ideas que estamos hoy compartiendo.

Tuvimos también la posibilidad de organizar, antes de salir al aire, unas jornadas de espacios de encuentro y reflexión que llamamos "Encuentro por la infancia", antes de decidir que el canal se iba a llamar Pakapaka. Participaron casas productoras, especialistas vinculados con la infancia, la educación y la cultura. Eso nos permitió ir trabajando entre todos qué era la calidad para Pakapaka. Beth Carmona mencionaba el peso de lo que es la calidad, que es una palabra que puede cargarse con distintos significados. Nosotros teníamos que encontrar qué era la calidad para nosotros.

En ese proceso de construcción, América Latina tuvo para Pakapaka también un lugar de referencia absoluta. Muchas de las experiencias que se vienen haciendo en la región para nosotros fueron un dato a través del cual aprender a incorporar muchas de las cosas que algunos países ya habían iniciado.

La filosofía de Pakapaka tiene dos grandes puntos de partida. El primero tiene que ver con un modo de concebir y pensar a los medios públicos y a la televisión pública especialmente. Y el otro tiene que ver con una filosofía, una mirada sobre la infancia.

Los medios públicos, en nuestro entender, tienen que ser un espacio en el que todos se sientan representados. Esto no quiere decir que todos los programas tienen que representar a todos los chicos y las chicas de Argentina. Pero sí que cuando un chico o una chica de cualquier lugar de este país "pase" por la programación en algún momento se sienta representado.

Creemos también que los medios públicos tienen que ser una apuesta a la integración de la cultura, la comunicación y la educación y un espacio en el que todos los actores, que no tienen las mismas herramientas, encuentren sí las mismas oportunidades para ser habilitados, visibilizados y escuchados. En un contexto en el que el Estado, en buena hora y desde hace un tiempo hemos empezado a experimentarlo, es el garante de que todos los ciudadanos promuevan y ejerciten prácticas de comunicación real.

Finalmente, creemos que los medios públicos tienen que tener una mirada, un contrato distinto con su audiencia, porque no es la misma que la de los canales comerciales y, a su vez, tienen que incluir todas las narrativas.

Respecto a la infancia, para Pakapaka los chicos y las chicas son sujetos de derecho, ciudadanos, productores de cultura y hacedores de la sociedad que integran. Por eso, para nosotros, la calidad (y resumo muy brevemente tres años de trabajo ininterrumpido) tiene que ver con tener una pantalla diversa, que represente todas las maneras de ser chico o ser chica en nuestro país. Una pantalla que les dé protagonismo a todos los niños. No porque los chicos estén en pantalla significa que sean protagonistas. Esto tiene que ver con que sus maneras de ver el mundo, las preguntas que se hacen, sus inquietudes y sus intereses formen parte de la definición de contenidos de una señal infantil.

La calidad es también construir una pantalla que dialogue con la escuela, pero que también lo haga con todas las otras instancias por las que los chicos atraviesan. Somos un canal educativo, pero no pretendemos reemplazar a la escuela sino dialogar con ella y acompañarla. Nos interesa lo que le pasa a los chicos también fuera de la escuela.

Ser una pantalla que asuma a la infancia como un desafío, la infancia no es ingenua. La infancia es compleja. Los chicos atraviesan experiencias de mucho contraste y de una densidad importante. No nos interesa que todo lo que hagamos sea divertido y si no es divertido es aburrido. Nos interesa hacer una señal que haga lugar y que le dé espacio también a las preocupaciones, conflictos y angustias que los chicos tienen en las distintas etapas que atraviesan en la infancia.

Una pantalla que recupere el derecho a jugar y a imaginar y una pantalla que invite a los chicos a hacerse preguntas, que despierte la curiosidad y que promueva búsquedas. Nos interesa darles herramientas a todos para que esas preguntas que se hacen después puedan encontrar algunas respuestas. Que no se las da la televisión, las respuestas se construyen más allá de la televisión. Por eso no nos interesa decir qué está bien o qué está mal, sino ser un estímulo a hacerse preguntas.

Pakapaka es, finalmente, un espacio para todo esto: los afectos, el diálogo, la fantasía, la imaginación, el juego, las preguntas, los sentidos, el descubrimiento, la curiosidad y la investigación. Y no hay un aspecto que sea para nosotros más importante que otro.

El canal introduce, además, nuevas dimensiones en la televisión infantil y esto es producto del trabajo sostenido, del debate y discusión respecto de qué es la calidad. Hay algunas dimensiones que para nosotros son vitales a la hora de pensar los programas. Lo poético: queremos que aquello que hacemos pueda transmitir emociones y sentimientos, que sea una invitación a imaginar. Creemos que lo educativo también es y debe ser poético. La experiencia: nos interesa que el aprendizaje del conocimiento esté vinculado a la experiencia porque las experiencias son únicas y absolutamente personales. Lo popular: nos interesa también hacer lugar a lo popular, poder reinventarlo, apropiarlo y resignificarlo. Hemos hecho un trabajo muy interesante con muchas de las producciones de María Elena Walsh generándoles estéticas más actuales a los chicos de hoy. La multiplicidad de lenguajes: queremos una pantalla que tenga palabras, sonidos e imágenes y muchos lenguajes artísticos, no solamente algunos. Una pantalla variada en contenidos, en formatos y en estéticas, y también variada respecto a los ritmos y respecto a las representaciones de las experiencias infantiles.

Una pantalla que ofrezca una propuesta distinta a la del mercado. Que ofrezca otro tipo de contenidos, con otros tiempos, con otras posibilidades de diálogos, que no todo sea vertiginoso, que también haya espacio para la pausa, para el silencio, para tener en cuenta los distintos ritmos y las distintas narrativas de los chicos. Y una pantalla que les sea fiel y que sea respetuosa de la infancia y de todas las maneras de ser de todos los chicos y de las chicas.

Pakapaka tiene además un proyecto de convergencia, que tiene al juego como un eje clave y vital que lo atraviesa y también tiene en cuenta las distintas capacidades, edades y niveles de alfabetización digital. El proyecto de convergencia de Pakapaka es tan inclusivo como lo es la pantalla y tenemos también desde la web y desde el canal Encuentro estrategias de acompañamiento de los contenidos que generamos no sólo para los chicos, sino también para el público adulto, las familias y los maestros y maestras.

Creemos que una señal infantil, educativa y pública tiene que hacerse y necesita de los padres, madres, tías y abuelos, hermanos, primos: todos ellos son para Pakapaka igualmente importantes.

Algunos datos muy rápidos de nuestro primer año al aire, que tienen que ver con datos de la televisión pública que no había hasta ahora generado para los chicos: programamos 370 horas; hemos impulsado más de 30 proyectos de animación (esto es algo inédito para la televisión pública argentina); realizamos obras de teatro, proyecciones, festivales en escuelas y plazas; más de 40 eventos artístico-culturales. Creemos que es tan importante tener una pantalla diversa como también llevar la pantalla y el canal a la calle y acercarlo a los chicos.

Y la presencia en el 50% de los hogares argentinos. Pero vamos por más y esperamos que el año que viene completemos todos. Tuvimos el enorme placer y la conmovedora experiencia de realizar nuestro primer festival PAKAPAKA PARA TODOS en la puerta del Ministerio de Educación en abril de 2011, donde más de diez mil personas se juntaron, algunas de ellas a reclamar y exigir poder ver un canal que no conocían. Cuando lo cuento en el resto de América Latina, la gente se sorprende y no puede creer que más de diez mil personas se hayan juntado en una plaza para exigir poder ver una señal infantil. Me parece que es un dato que marca el contexto en el que estamos viviendo hoy. De todo esto pasaron diez meses y nos seguimos emocionando, nos acordamos de ese día y seguimos llorando emocionados.

Algunos desafíos para la región: nosotros estamos apostando mucho a la producción de contenidos audiovisuales de calidad en América Latina, coproduciendo con las señales de televisión públicas de Brasil, Colombia, México y Chile; identificando temas, creando una agenda en común. Creemos que hay que apostar a, precisamente, la producción de contenidos que representen nuestras estéticas, nuestras historias, nuestros lenguajes y nuestros personajes. Seguimos impulsando esa línea.

Por último, nos preguntábamos cuál es el proyecto detrás del proyecto, y yo sumo algunas preguntas que Pakapaka intenta contestar en el quehacer cotidiano: ¿quiénes son los niños?, ¿cuáles son las potencias de las infancias?, ¿qué pueden los niños y cómo hacer que eso que pueden realmente puedan hacerlo? Tiene que ver con cómo contribuir a crear condiciones y posibilidades para que los chicos ejerzan y reivindiquen su derecho a expresarse, a participar e inscribirse en la cultura.

Pensamos, finalmente, que estamos haciendo nuestro aporte a eso, que Pakapaka es más que un canal de televisión, que es un proyecto político, cultural y educativo porque visibiliza la infancia como un colectivo social con derechos, que restaura el derecho de los chicos de participar en la cultura y de jugar. Porque es una condición esencial para el desarrollo. Porque estimula el ejercicio de pensar, de expresarse y relacionarse con otros y esto tiene que ver con inscribirse en la cultura y con inscribirse en la sociedad en pie de igualdad con existencia política.

Para Pakapaka los chicos tienen existencia política. Por ello pone de relieve el potencial, los chicos crean y transforman permanentemente y necesitaban un espacio en la televisión donde todo eso pudiese desplegarse.

Creemos también que estamos haciendo nuestro aporte a la construcción de un relato nuevo sobre la infancia, que instaure también una relación distinta entre la niñez y el mundo adulto. Y creemos, sí, finalmente, que todo eso es también el aporte que Pakapaka está haciendo a la creación de un espacio con el ejercicio de la ciudadanía.



La escolarización como política hacia la primera infancia

Flavia Terigi

Coordinadora académica del Programa “La escolarización de adolescentes y jóvenes en los grandes centros urbanos”
UNICEF, Argentina

Resulta difícil colocar a la institución escolar en un marco de políticas integrales para la primera infancia. No porque la política pública para la primera infancia no necesite formas de colaboración de la escuela con otras organizaciones que conviven en el mismo territorio, sino porque el sistema escolar constituye un profuso entramado de instituciones cuyo enfoque de desarrollo y de gestión responde a un funcionamiento vertical y jerárquico que ha constituido una cultura fuertemente sectorial. En estas condiciones, siempre ha sido difícil establecer formas precisas y perdurables de intersectorialidad. Por ello en estas líneas se intentará interpelar a la escolarización misma, que es entendida en este trabajo como práctica de gobierno del desarrollo infantil (Baquero, 1997) y como política de gran escala hacia la primera infancia.

En los planteos tradicionales sobre la relación entre crianza y escolarización, la institución escolar (la escuela primaria primero, más adelante el nivel inicial) toma el relevo institucional de la familia. Pero no sólo la pedagogía entendía la relación entre crianza y escuela en estos términos: piénsese, por ejemplo, en la antigua distinción entre socialización primaria y socialización secundaria (Berger & Luckmann, 1968), una muestra privilegiada de los modos en que las conceptualizaciones de otras disciplinas (en este caso, la Sociología) iban en el mismo sentido que las de la pedagogía. En la actualidad, por una diversidad de razones, esta idea de relevo no se sostiene con demasiada comodidad.

Este trabajo se detiene en tres condiciones que convergen para ello:

- El cambio socio-histórico por el que adelantamos el ingreso de los niños y niñas a los contextos institucionales formales.
- El cuestionamiento de la normatividad que establece la escolarización sobre el desarrollo humano.
- Los planteos sobre el reconocimiento que revalorizan el derecho a la diferencia en el núcleo de crianza de los niños y niñas.

En lo que sigue, se desarrolla cada una de estas condiciones.

Adelantamos el ingreso de los niños y niñas a los contextos institucionales formales

En diversos países se constata un enorme cambio socio-histórico: adelantamos el ingreso de los niños y niñas a las instituciones formales. Esta temprana institucionalización no se concibe sólo como relevo de los adultos responsables de la crianza en su jornada laboral, sino como reconocimiento del sentido que tiene para el desarrollo infantil la participación de los niños y niñas en situaciones educativas variadas y variadas a cargo de personal especializado.

Este cambio muestra una combinación curiosa de ampliación de derechos educativos con extensión del formato escolar. Decimos curiosa porque la combinación, que se verifica también en el caso de los adolescentes¹, se propone en un contexto de crítica creciente a la escuela y de discursos extendidos sobre la crisis de esta institución. Sucede que los rasgos que asumió el formato escolar no son los únicos posibles: resolvieron *de cierto modo* la cuestión de una educación con pretensiones de universalización. Hace tiempo que se cuestionan ciertos ordenamientos propios de la escolarización, de los que no queda exento el nivel inicial, como las críticas a la clasificación cerrada de los contenidos, o a la distinción y agrupamiento de niños/as según sus edades cronológicas. Es posible que haya sido esta la última ocasión en el desarrollo socio-histórico de nuestra especie en que la ampliación de derechos educativos se hace equivar a escolarización².

En tanto los niños y niñas ingresan a edades cada vez más tempranas a las instituciones escolares, la idea de que estas toman el relevo de las familias en la socialización se torna anacrónica. Procesos muy básicos de crianza humana, como el desarrollo del lenguaje, encuentran a muchísimos niños y niñas desarrollando parte de sus vidas en el ámbito doméstico y parte en el ámbito institucional escolar. Se extienden a la escuela aspectos de la crianza: gana terreno la convicción sobre la necesidad de diferenciar las propuestas educativas para la población de 45 días a 2 años, evitando la adopción de modalidades propias de la enseñanza a niños/as mayores (Violante, 2008)³. Y se extienden a la crianza aportes de la escuela: la lectura de cuentos a la hora de ir a dormir es una práctica de crianza que habría sido impensable en gran escala hace un siglo atrás y que hoy es muy frecuente entre las familias escolarizadas.

Se cuestiona la normatividad que establece la escolarización sobre el desarrollo humano

Es necesario recordar que el proyecto escolar no es un proyecto *de* los niños sino, en verdad, un proyecto *atribuido* a los niños pero impuesto sobre ellos por la cultura adulta. Aunque sintamos plenamente legitimada nuestra acción pedagógica sobre los niños y niñas y concibamos su escolarización como un derecho, no debe olvidarse que todo ello tiene origen en la cultura adulta (Baquero y Terigi, 1996). En tal sentido, debemos retomar la conceptualización de la escolarización como práctica de gobierno del desarrollo infantil (Baquero, 1997) propuesta en la apertura de este trabajo. La educación es, como señala Rivière (2002), parte del diseño del desarrollo humano; un diseño que tiene que ser completado artificialmente por la cultura.

Ahora bien, los currículos escolares trazan *cursos de formación* para niños y niñas y, al hacerlo, contribuyen a formatear su desarrollo en determinadas direcciones. En ese sentido, al menos en la tradición curricular occidental⁴, estamos mejor preparados para entender (y promover) los procesos deductivos o las formas de pensamiento verbal que el pensamiento visual, la capacidad metafórica o las posibilidades expresivas. Al mismo tiempo que posibilita la participación de los niños y niñas en situaciones educativas valiosas y variadas a cargo de personal especializado, el nivel inicial también educa *para fines escolares*. Por ejemplo, las prácticas educativas en este nivel funcionan educando culturalmente la atención infantil para fines escolares, lo que resulta evidente en la diferencia atencional que se verifica en primer grado entre niños escolarizados y no escolarizados en el nivel inicial⁵. En fin, lo hemos señalado muchas veces (entre otras, en Baquero y Terigi, 1996; y en Terigi, 2009): en el plano cognoscitivo, la escolaridad no se limita a potenciar o habilitar formas de desarrollo previstas en el curso espontáneo del desarrollo de los sujetos, sino que introduce cursos específicos en el desarrollo cognoscitivo; el ejemplo de la atención es ilustrativo a este respecto⁶.

Si la escolarización, como componente dominante del proyecto educativo, completa artificialmente el desarrollo de los individuos de nuestra especie, cabe preguntarnos qué clase de humanidad puede surgir de nuestras escuelas, vistas las características del proyecto escolar (Terigi, 2007). El nivel inicial siempre ha tenido otras posibilidades a la hora de pensar el diseño del desarrollo humano. La alta proporción de profesionales titulados/as, la defensa de la función educativa del nivel y las fases críticas del desarrollo humano en las que trabaja se lo han permitido. Pero los debates en torno al desdibujamiento de la función de enseñanza han llevado a formular contrapesos, que comienzan con la incorporación de contenidos curriculares de tradición académica y se deslizan inadvertidamente hacia la adopción de modalidades escolares características de otros niveles educativos. Frente a este deslizamiento, retorna la pregunta por la clase de humanidad que puede surgir de las instituciones de nivel inicial, y cobra fuerza la invitación a no restringir las experiencias y a ampliar lo pensable en relación con la escolarización como política de desarrollo infantil.

El derecho a la diferencia en el núcleo de crianza de los niños y niñas

En sociedades cada vez más diferenciadas como la nuestra, la homogeneidad del universo familiar y de los procesos de crianza está visiblemente desmentida. Una niñez puede ser vivida de muy diversos modos, no sólo a título de la individualidad, sino por la diversidad de maneras culturales de otorgar tratamiento a la niñez. En el *Estado mundial de la infancia* nos asomamos a algunos de estos datos: 4 millones de recién nacidos mueren en todo el mundo en su primer mes de vida; 148 millones de niños y niñas de 5 años en las “regiones en desarrollo” tienen un peso insuficiente para su edad; 145 millones de niños y niñas han perdido a uno o ambos progenitores debido a todas las causas; 51 millones carecen de un certificado de nacimiento; 18 millones sufren los efectos del desplazamiento (UNICEF, 2009). Qué significa un niño y cómo se experimenta la infancia dependen de factores como el género, la etnia, la clase social, la situación geográfica, el “clima educativo” del hogar, las circunstancias socio-afectivas del grupo de crianza y, por supuesto, la escolarización (Baquero y Terigi, 1996).

Es frecuente que los discursos de la política educativa y el propio discurso pedagógico se refieran a la diversidad que caracteriza al alumnado del sistema educativo como una novedad, como un fenómeno reciente cuya magnitud afecta las posibilidades de respuesta de las escuelas y de los docentes, munidos de herramientas clásicas que no serían adecuadas frente a los “nuevos públicos”. Sin embargo, la diversidad es un rasgo propio de la humanidad y, por eso mismo, el alumnado del sistema educativo ha sido siempre diverso. De aquí que, en lugar de cuestionar la diversidad humana, corresponda examinar a la escuela culturalmente homogénea y su participación en los procesos de constitución identitaria. Para ciertos grupos con mayor contundencia que para otros, la escuela se torna un instrumento de transmisión de una cultura y un lenguaje que se consideran foráneos y que “aculturán” en forma forzada a los miembros de esos grupos. Podemos tener motivos razonables para sostener el *derecho* a esta *imposición*, pero no podemos desconocer el grado de ruptura que ella implica con las prácticas propias de su crianza.

En los planteamientos sobre el reconocimiento (Fraser, 2006) entran en cuestión las identidades universales, o más bien –siguiendo el análisis de Martuccelli (2009)– la entronización de una identidad particular como norma. Estos planteos deberían cobrar peso en los análisis que se realizan en el mundo educativo en torno al tratamiento de la diversidad.

Sin embargo, el nivel inicial se ha mostrado refractario al reconocimiento cuanto este toca la forma escolar y la cuestiona. Así, la idea de explorar modalidades alternativas de atención educativa a la primera infancia no es fácil de aceptar para quienes trabajan en la educación infantil la forma escolar. La creencia que subyace a esta dificultad es que una propuesta educativa que se aleja de la forma escolar corre el riesgo de ser “menos educación” para los niños. Más allá de lo extemporánea que resulta la

defensa a ultranza de la forma escolar como herramienta única para realizar los derechos educativos de la infancia, se entiende esta defensa en unos contextos afectados por las condiciones económicas poco favorables de las sociedades en las que los niños y niñas nacen y crecen, y ante el temor de que argumentaciones como las que estamos formulando aquí sirvan de coartada para el retiro del Estado de su obligación de garantizar las condiciones de enseñanza⁷.

Ahora bien, las familias pueden tener (y tienen derecho a tener) sus propias demandas con respecto a la educación de sus hijos. Cuando las demandas las realizan los sectores medios de la población (que han generado alternativas domésticas como los grupos rodantes⁸, que eligen alternativas institucionales como el Jardín de Infantes del IVA⁹, entre otros ejemplos posibles) la entendemos como ejercicio de responsabilidad adulta y elección de recorridos formativos propios para los niños y niñas. Pero si la demanda la realizan los sectores pobres, es una demanda “sospechada” y se actualiza una reacción que podríamos considerar *tutelar*.

Estas reacciones padecen un encierro argumental que asimila desigualdad y diversidad. Diversidad y desigualdad no son la misma cosa. Es cierto que los “diferentes” –definidos desde una normatividad que toma como universal una identidad particular– se encuentran muchas veces entre quienes sufren desigualdad en términos de la justicia distributiva. Pero la justicia distributiva no es suficiente para reconocer la diversidad (Terigi, 2010). “Por medio de la igualdad se trata de establecer el reino de lo universal, pero las más de las veces, en todo caso en la historia social real, este proceso pasó por la identificación de la universalidad con una de las voces” (Martuccelli, 2009: 35). Nuestras argumentaciones se dirigen en este punto a impulsar que se exploren los modos de valorizar educativamente la participación familiar y comunitaria en la perspectiva del reconocimiento. No hay razones para afirmar que ello pone en riesgo *per se* la calidad de los aprendizajes a la que los niños y niñas tienen derecho o la presencia de un Estado que garantice las condiciones de su desarrollo.

Notas

¹ También para los adolescentes se tiende a prescribir la ampliación de la escolarización, y son muchos los países –Argentina entre ellos– que han establecido la obligatoriedad de la escolarización en esta etapa.

² Fuera del campo de la pedagogía, se tiene poca conciencia de que la escolarización es una invención humana cuya historia es ínfima con respecto al desarrollo filogenético de nuestra especie, y también con respecto a su desarrollo socio-histórico.

³ Violante defiende una “pedagogía de la crianza” que revaloriza como modos de organizar la tarea en el jardín maternal a los formatos domésticos en los que prima la atención personalizada, el vínculo de afecto y contención, el desarrollo de las actividades que se van armando a partir de la observación y lectura de las necesidades del bebé y niño pequeño y de las posibilidades de un adulto que realiza varias tareas a la vez (Violante, 2008).

⁴ Aunque las visiones usuales sobre las relaciones entre *currículum* y cultura se asientan sobre una concepción estática y esencialista, no existen consensos indiscutibles, mucho menos permanentes, sobre los sectores de la experiencia cultural que deben seleccionarse para ser enseñados en las escuelas, ni sobre el modo en que deben ser representados en el *currículum*.

⁵ Esto no significa que los niños escolarizados en el nivel inicial tengan mayores capacidades atencionales que los niños no escolarizados, sino que su atención ha sido educada de forma tal que ha sido puesta en línea con las demandas atencionales de las instituciones escolares.

⁶ Esta producción escolar del desarrollo ontogenético no es en sí misma un problema; sí lo es que, incurriendo en la falacia de abstracción de la situación de la que nos habla Baquero (2000), se convierta una *diferencia producida por la escolarización*, en una *deficiencia de quienes no han sido escolarizados hasta entonces* (Terigi, 2009).

⁷ No está de más recordar que, en la educación infantil, asemejarse al formato escolar ha funcionado como coartada para muchas instituciones con fines de lucro que parecen escuelas pero no califican el entorno como entorno educativo; esto es, no cuidan la calidad de las propuestas de enseñanza, ni de las intervenciones con las familias.

⁸ Grupos reducidos de niñas y niños que se reúnen con un adulto (generalmente –pero no siempre– una profesional del nivel inicial) en horarios y días convenidos con las familias, en los que participan de situaciones de juego, expresión artística, u otras más próximas a las actividades escolares, que se desarrollan en las viviendas de los mismos niños y niñas.

⁹ Instituto Vocacional de Arte de la Secretaría de Cultura del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Referencias bibliográficas

Baquero, R. & Terigi, F. (1996). "En búsqueda de una unidad de análisis del aprendizaje escolar". *Apuntes*, Dossier "Apuntes pedagógicos". Buenos Aires: UTE/ CTERA.

Baquero, R. (1997). *Vigotsky y el aprendizaje escolar*. Buenos Aires: Aique.

Baquero, Ricardo (2000). Lo habitual del fracaso y el fracaso de lo habitual. En F. Avendaño y N. Boggino (comps.). *La escuela por dentro y el aprendizaje escolar*. Rosario: Homo Sapiens.

Berger, P. & Luckmann, Th. (1968). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.

Fraser, N. (2006). La justicia social en la era de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación. En N. Fraser & A. Honneth. *¿Redistribución o reconocimiento?* Madrid: Morata.

Martuccelli, D. (2009). Universalismo y particularismo: mentiras culturalistas y disoluciones sociológicas. En E. Tenti Fanfani (comp.). *Diversidad cultural, desigualdad social y estrategias de políticas educativas*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.

Rivière, Á. (1983). "¿Por qué fracasan tan poco los niños?". *Cuadernos de Pedagogía*, julio/ agosto de 1983, números 103-104. Barcelona.

Rivière, Á. (2002). Desarrollo y educación: el papel de la educación en el "diseño" del desarrollo humano. En A. Rivière (2002). *Obras escogidas. Volumen III: Metarrepresentación y semiosis*. Compilación de M. Belinchón et ál. Madrid: Editorial Médica Panamericana.

Terigi, F. (2007). Nuevas reflexiones sobre el lugar de las artes en el *currículum* escolar. En G. Frigerio & G. Diker (comps.). *Educación: (sobre) impresiones estéticas*. Buenos Aires: Del Estante editorial.

Terigi, F. (2009). "El fracaso escolar desde la perspectiva psicoeducativa: hacia una reconceptualización situacional". *Revista Iberoamericana de Educación* n° 50, pp. 23/39. Madrid.

Terigi, F. (2010). *Equidad y educación. Evolución conceptual y marcos de análisis*. Presentación realizada en la mesa redonda "Una mirada sobre los enfoques de equidad" de la Reunión Regional de los oficiales y puntos focales de Educación de UNICEF. Buenos Aires, 16 de setiembre de 2010.

UNICEF (2009). *Estado mundial de la Infancia. Edición especial*. Nueva York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Violante, Rosa (2008). Los escenarios de crianza en la educación de los niños pequeños. En C. Soto & R. Violante (comps.). *Pedagogía de la crianza. Un campo teórico en construcción*. Buenos Aires: Paidós.



Infancia, educación e igualdad

Patricia Redondo

Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Argentina

El lugar de la infancia

Pensar en la infancia, en los niños y niñas de Argentina y del conjunto de los países latinoamericanos, requiere reconocer las coordenadas desde las cuales nombramos a los niños. El enunciado que asumo toma como propias las palabras del filósofo catalán Jorge Larrosa cuando nombra a *los nuevos*, a *los recién llegados* como aquellos que portan un enigma. En diálogo con el pensamiento de Hannah Arendt, la infancia es pensada no sólo como aquella que expresa el milagro del nacimiento sino también como la que abre la posibilidad de la continuidad y la discontinuidad humana. Nombrar a los niños y niñas de hoy requiere pensarlos en una genealogía de herencias y legados que nos permite identificar una deuda; deuda con los que llegan pero sobre todo deuda con los que aún no han llegado. Alojjar a la niñez requiere de un enorme movimiento social que la reciba –en especial, a los más pequeños– en un presente que dialogue con el porvenir.

Hoy es posible afirmar que en Argentina nos encontramos en un momento histórico donde se puede imaginar que se logrará revertir de manera definitiva la situación que desde el Golpe de Estado de 1976 hasta principios de 2000 produjo que **la mayoría de los niños fuesen pobres y que la mayoría de pobres fuesen niños**. En el actual momento histórico y político se está tejiendo otra urdimbre social con un Estado protagónico y una sociedad más sensible por lo que acontece. Y, seguramente, aquí en este encuentro todos coincidiremos en afirmar que la situación de la infancia en la Argentina hoy es otra.

Por primera vez, en las últimas décadas se abre en el horizonte la posibilidad cierta de achicar la brecha entre la normativa y la legislación vigente, expresadas en las diferentes leyes ligadas a la protección de derechos de los niños, y la propia experiencia social de ser niño/niña en la Argentina. Después de treinta y cinco años ligados a la educación de la primera infancia, estamos frente a una oportunidad histórica, la de no dilatar más la resolución de los principales problemas que afectan a las generaciones nuevas.

Para ello, es necesario profundizar la idea de que para *alojar* socialmente a los nuevos es necesario hacerlo desde una posición radical, de máxima. Desde la perspectiva que deseo compartir, creo que es necesario instalar en la sociedad argentina un nuevo Nunca más: Nunca más, niños pobres en la Argentina; Nunca más, familias que sobreviven cada día, Nunca más, niños y niñas en cautiverio con sus madres bajo el Servicio Penitenciario Nacional; Nunca más, niños y niñas de zonas rurales que levantan el algodón, el garbanzo en la cosecha, o los huevos de las gallinas en grandes empresas avícolas cercanas a las grandes urbes; Nunca más, la indigencia en la que viven los niños wichis, tobas, mapuches o de otros pueblos originarios; Nunca más, niños apropiados, niños que presenciaron las torturas de sus padres; Nunca más, niños y niñas mercantilizados o traficados; Nunca más, niños y niñas fallecidos por muertes evitables.

Para lograrlo propongo producir un movimiento político, pedagógico, cultural y social. Es decir, un movimiento que devenga en un tejido de sostén... Y, aquí, apretujando las palabras de John Berger, nombro el movimiento partiendo de considerar que “un movimiento describe un gran grupo de personas que colectivamente se mueven hacia un objetivo definido que pueden o no pueden lograr. Pero dicha

descripción ignora, o no tiene en cuenta, las innumerables decisiones personales, los encuentros, las iluminaciones, los sacrificios, los nuevos deseos, los pesares, y, finalmente, las memorias que ese movimiento hace emerger y que, en sentido estricto, serán incidentales” (Berger, 2011).

Si extendemos la mirada hacia nuestro pasado, en particular hacia la atención educativa temprana desde los 3 años en adelante, vemos que es parte de la historia de la educación en la Argentina. En 1945, la Ley Simini, que se sancionó hace muchas décadas atrás en la Provincia de Buenos Aires, proponía la obligatoriedad de las salas de 3, 4 y 5 años. Destaco la fecha de la aprobación de esta ley para considerar que algunas formulaciones que se presentan a veces como nuevas tienen un antecedente principal en la propia historia del nivel inicial.

El nivel inicial

A pesar de los estereotipos infantilizados que se construyen sobre él, es uno de los niveles educativos más dinámicos, que incluso asumió y fue permeable a la corriente escolanovista y que hacia los sesenta y los setenta tradujo en sus prácticas educativas un importante trabajo pedagógico para instalarse y legitimarse como nivel educativo.

A diferencia del nivel primario, los jardines de infantes en las últimas tres décadas debieron argumentar su relevancia y persuadir a las familias que manden a sus hijos. Hoy nos encontramos frente a tasas de escolarización masivas en salas de 5¹ que disminuyen hacia los 3 años de acuerdo a cada jurisdicción. Así como también nos hallamos frente a modalidades institucionales que representan un arco muy amplio y diverso: jardines de infantes, jardines maternos, escuelas infantiles, extensiones horarias, jardines nocturnos, salas de juego, jardines integrales, secciones rurales, Casas Nido, sin nombrar aquí todas las formas dependientes de otros ministerios, organizaciones y movimientos sociales.

Es decir, cuando nombramos la atención educativa temprana estamos hablando de que cada mañana, cada tarde, cada noche, más de un millón de niños y niñas son recibidos por educadores, maestros, profesores, en un gesto que les devuelve algo de lo que en las barriadas populares aún la pobreza sus trae. La educación inicial devuelve a muchos niños y niñas, un tiempo de ser niños. Cada día que se abre la puerta de un jardín se abre la posibilidad de que a los niños y niñas se los arroje, abrigue, reciba y eduque en la cultura.

Sin embargo, y a pesar de todo lo andado, estos esfuerzos en la Argentina de hoy son insuficientes. La deuda principal está en la falta de atención educativa de la franja de 0 a 2 años cumplidos. Una deuda que puede leerse en varias direcciones. Una de ellas es de carácter político y nos lanza una pregunta que insiste y horada la democracia, ¿cómo imaginar un proyecto de país independiente si no se hace lugar a los más pequeños, a los recién llegados? Otra pregunta también crucial para considerar en los tiempos que corren es ¿cómo se imaginan la sociedad y el Estado el futuro si no se atiende a todos los niños y niñas en el día de hoy?

Las políticas del cuidado y la educación deben ocupar un lugar primordial en la agenda pública. De no ser así, el horizonte se opaca y nos presenta una democracia domesticada, en la cual la relación entre igualdad y educación se neutraliza y se la ubica en el plano de la retórica.

Además, las políticas del cuidado están estrechamente ligadas a las posibilidades de inserción de las madres jóvenes al mundo laboral. La tasa de fecundidad continúa siendo más importante en la franja de 15 a 17 años. Por ello, confluye la necesidad de garantizar la obligatoriedad de la escuela media y la atención temprana de los bebés. Para resolver esta cuestión nada de lo que hay es suficiente. La centra-

lidad de la tarea de quienes gobiernan deberá dirigirse a ponderar las condiciones de vida de los niños y niñas en cada región, distrito, barrio y sobre todo llegar a tiempo.

Esto obedece a que si bien no podemos aún corroborarlo empíricamente, los destinos escolares de los y las adolescentes se vincularían con el acceso o no al nivel inicial durante los primeros años de escolaridad. Hay que llegar a tiempo con políticas activas dirigidas a la infancia que estén entrelazadas, que atiendan la educación, la salud, la vivienda, la identidad, la cultura, todo en un mismo ramillete de políticas. El antagonismo principal sobre la atención educativa no pasa hoy por la opción entre maestras jardineras y/o educadoras comunitarias, pasa por quienes están atendidos y quienes no lo están. Es decir, nos encontramos en un punto anterior, porque decenas de miles de niños y niñas no están siendo alojados en el derecho que tienen a la educación; aunque sí son reconocidos desde otra mirada política como sujetos de derecho, que tiene en la Ley de Asignación Universal uno de los logros principales.

Un falso dilema

Se ha instalado en la cuestión de la primera infancia un falso dilema entre enseñar y asistir. Enuncio y sostengo que quienes venimos de la educación tenemos que producir un gesto de reconocimiento a todas las formas comunitarias de atención educativa que hoy están en marcha. En los peores momentos de la historia de nuestro país, allí donde hasta el pan faltaba, los jardines comunitarios, los comedores y los merenderos, cosieron un techo con la cuchara, un piso con un libro de cuentos, un vínculo educativo con el ropero comunitario. A estos jardines, a todos y a cada uno, como educadora y pedagoga, mi más sentido reconocimiento.

Pero también estamos frente a un problema con nuestro glosario político y pedagógico, ya que los jardines de infantes que desde hace años atienden a los grupos populares también cosieron las sillas con el plato, las narraciones con la palabra, la caricia con el arte, y se ocuparon y ocupan de los dolores que quedan.

Las y los docentes del nivel inicial también llevan en sus cuerpos las marcas de enfrentar junto con las comunidades momentos muy difíciles y traumáticos. Una maestra rural que llega a su jardín como sea, otra maestra que atiende a los niños y niñas en las islas, en el Alto de Bariloche, en la Puna, en el litoral, en los hospitales de la ciudad, en las escuelas infantiles, en el turno vespertino de la Normal de Paraná, que salen a las diez y media de la noche, o en la Villa de Retiro, o en Solano, Merlo, Punta Indio, Península Valdés o en el Impenetrable. A ellas, también el más profundo de los reconocimientos. No hay educación sin política y no hay política dirigida a la infancia que no tenga que contemplar la distribución y el reconocimiento. Habrá que pensar en instalar, como fue en su momento, la celebración de las Reinas del Trabajo, el día de las Reinas del Cuidado; por supuesto, es sólo una metáfora. Pero sí es necesario producir alguna operación de verificación de igualdad a corto plazo dirigida hacia aquellos que resuelven el día a día de la educación temprana.

Este supuesto enfrentamiento entre docentes del nivel inicial y educadoras comunitarias es en Argentina una falsa dicotomía. El problema central sigue siendo la necesidad de llegar justo a tiempo con la mejor atención educativa posible a lo largo y ancho del país. Para ello, en primer lugar es necesario ampliar la oferta de educación maternal y regular desde el Estado su prestación. La ausencia de regulación estatal de la educación temprana es muy grave y permite que incluso se produzcan situaciones de maltrato infantil en las instituciones y que se nombre como comunitarios a jardines que no lo son y que de manera privada sólo lucran con las necesidades familiares de las barriadas populares.

Los desafíos

En la Argentina, en un breve lapso todas las prestaciones dirigidas a la atención de los niños y niñas deben estar reguladas; es urgente e impostergable.

Otro desafío que tenemos por delante es multiplicar los esfuerzos por articular las políticas en todos los niveles y achicar la desigualdad en el acceso y continuidad en el sistema educativo. De estos espacios debemos obtener la invención de nuevas prácticas que sedimenten otra posición frente a la cuestión de la primera infancia, a lo largo y ancho de nuestro país.

Son muchos más los temas pendientes. Sólo para señalar algunos, la enseñanza y la experiencia de la niñez en nuestro país están atravesadas por consumos culturales que sesgan lugares diferenciados para niños y niñas: los colores identificatorios de las diferencias sexuales definen y fijan las identidades infantiles de acuerdo a la oferta del mercado. Si bien nuevas legislaciones impulsan la transformación de las prácticas institucionales y en las miradas sobre la cuestión de género, aun en las aulas que atienden a los más pequeños esto no asume la envergadura que necesita. Es probable que la propia feminización del trabajo de enseñanza en edades tempranas o las características que asume la tarea de cuidar en manos de mujeres requieran de otras posiciones en el campo cultural.

La cuestión de género y la primera infancia es un tema que requiere mejores y mayores esfuerzos. Asimismo, el vínculo de los niños y niñas con lo que se nombra como ciencia, la configuración de los espacios públicos, la experiencia de igualdad para los niños y niñas con discapacidades, la medicalización de la infancia, el cumplimiento de los derechos mediáticos infantiles, son todos temas aún pendientes que se ligan con la atención integral de la infancia. En momentos de un capitalismo tardío en crisis, es hoy impostergable anudar con más fuerza la igualdad a la educación y la infancia a la democracia.

Las ciudadanía tempranas y plenas, el papel del Estado, la sociedad, las familias y comunidades son parte del temario de este Encuentro que con certeza permitirá acercarnos a otros horizontes educativos. Para cerrar, sólo un último gesto que como maestra, pedagoga y defensora de los derechos de la infancia les propongo:

Hacer memoria, para acunar a las nuevas generaciones.

Hacer cuencos, para que no quede ningún niño sin filiar.

Hacer redes memoriosas de prácticas culturales antiguas con las nuevas.

Hacer de cada derecho una bandera.

Hacer que en nuestro país florezca la infancia, en cada vereda, en cada plaza, en cada banco de escuela.

Hacer de nuestro presente histórico una apuesta al porvenir.

Hacer de cada día *un día con día...* eterno... donde multiplicar las experiencias de libertad en la acción, en momentos tan multitudinarios como las estrellas en un universo en expansión.

Notas

¹ En la Argentina, la asistencia al nivel inicial supera el 95% en las salas de 5 años. En el otro extremo, la franja de 45 días a 2 años cumplidos está prácticamente desatendida por el Estado.

Referencias bibliográficas

Berger, J. (2011). *Con la esperanza entre los dientes*, Montevideo: Alfaguara Editorial.



Enfoque de derechos e integralidad

Alicia Stolkiner

Facultad de Psicología (UBA) y Secretaría de Derechos Humanos,
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina

La primera infancia refiere a una situación de vulnerabilidad particular que hace a una de las características centrales de la cría humana, como dirían en el campo del psicoanálisis, que es la extrema dependencia durante este primer período de la vida de las personas.

Tomando esa característica como punto de partida, estas líneas apuntan a reflexionar en torno a las políticas destinadas a la infancia (y a la sociedad toda) desde el enfoque de derechos y la integralidad.

En primer lugar interesa rescatar las palabras de la demógrafa Susana Torrado, que cuando la década de los noventa terminaba, cerraba su libro sobre la historia de la familia en la Argentina moderna con un párrafo que tendríamos que revisar a la luz de las situaciones actuales. Ella dice: "En lo que concierne a la familia, si bien se prolonga la tendencia a una mayor autonomía personal, el aislamiento y el desamparo que produce la virtual confiscación de la seguridad social prevalece absolutamente sobre otras formas de vulnerabilidad".

En efecto, entre los excluidos, la pérdida de las protecciones sociales favorece diversas formas de fractura del tejido familiar que perversamente refuerzan el proceso de pauperización de quienes ya eran vulnerables antes de la ruptura. El resultado es que entre nosotros el interrogante acerca del futuro de la familia asume una enunciación diferente a la de los países avanzados. Aunque a la luz de lo que estamos viendo actualmente es una pregunta que ahora también se tienen que hacer los países avanzados. "Se trata de inteligir no ya si la organización familiar será apta para producir la fuerza de trabajo que requiere la acumulación capitalista, sino más bien si ésta última será capaz de compatibilizar algún mecanismo que vuelva a incluir a los vastos contingentes de población, es decir, de familias, que demandan hoy pacíficamente, quizás no mañana, ser aceptados en el banquete de la vida. Un interrogante decimonónico si los hay" (Torrado, 2003).

Por otro lado, en el documento sobre la pobreza titulado "Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001" hay un párrafo que dice: "Los procesos de ajuste estructurales tienen ganadores y perdedores, entre estos últimos pueden estar los pobres. Es por eso que se aconseja para ello tener políticas específicas". Se refiere a un modelo de política que volvía a tomar como consigna la idea original de las formas liberales de los Estados modernos, que es la idea de la filantropía.

El último texto en torno al cual propongo reflexionar es "Invertir en Salud" del Banco Mundial (1993). En este escrito se encuentra una fundamentación sobre "la necesidad indeclinable de que las políticas de ajuste signifiquen inicialmente una disminución en el gasto social en salud"; sin embargo, "se aconseja que esta disminución del gasto sea en salarios y no en recursos técnicos o medicamentos". Esto nos lleva a formular la siguiente pregunta: si lo que se ahorra son los salarios pero no los medicamentos, ¿quién va a establecer el vínculo terapéutico adecuado para la prescripción del medicamento?

Este discurso no es estrictamente una indicación técnica de formulación de políticas, es una conceptualización global de la relación entre Estado y sociedad. Es una conceptualización global que omite la palabra derechos. Omite el lugar de ese límite que debe ser puesto, en todo caso, a la acumulación de ganancia y que debe ser puesto por aquello que una sociedad denuncia como inaceptable a partir de

mantener en primera línea una determinada garantía de derecho para todos sus habitantes.

Por lo tanto, uno de los primeros puntos nodales de las políticas integrales para la primera infancia es una política efectiva de garantía de derechos para todo el conjunto de la sociedad, no sólo para los niños sino para los trabajadores, las mujeres, los diversos, la primera infancia, los grupos familiares, etc.

En segundo lugar, si nos centramos en que una política debe tener enfoque de derechos, una política con enfoque de derechos constituye un límite que dice no. Es un límite que dice no a la objetivación de la vida humana en términos de la producción de ganancia. Esto es esencial, ya que una política de derechos no es exclusivamente un enunciado, sino una posición epistemológica y, en todo caso, operativa. Y en este punto no es posible disociar política de técnica y de implementación de programas.

Las políticas integrales son políticas que se deben dirigir enfáticamente a recomponer una fragmentación de la persona y del cuerpo social que produjeron las políticas neoliberales. Cuando trabajamos en salud, la forma de desarrollar una política integral es pensar en los derechos conjuntos de todos los sujetos y actores. Debemos comenzar por pensar en derechos, no en el sentido liberal como aquello que termina cuando empiezan los derechos del otro, sino en los derechos como una construcción colectiva en la que profundizar los derechos del otro profundiza los míos simultáneamente. Garantizar la primera infancia, garantizar los derechos de aquellos que están aprendiendo a dar los primeros pasos como sujetos de derecho, reconociendo que su condición de desarrollo es una garantía del desarrollo de los derechos del conjunto de la sociedad.

Referencias bibliográficas

Torrado, Susana (2003). *Historia de la familia en la Argentina moderna (1870-2000)*. Buenos Aires: La Flor.



El Plan Nacional de Primera Infancia de Brasil

Carmen de Oliveira

Secretaria Nacional de Promoción de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes
Secretaría de Derechos Humanos, Brasil

Introducción

La estructura poblacional de Brasil difiere, en términos numéricos, de la del resto de los países de la región. Por tanto, y atendiendo a esta particularidad, es necesario analizar en primer lugar algunos indicadores socio-demográficos del país:

- La población total, según el último censo, es de más de 190 millones de personas.
- La población de 0 a 6 años comprende a 17 millones de niños/as, lo que corresponde al 8% del total.
- Aunque en términos absolutos ese 8% representa muchos niños, resulta un tanto bajo en términos porcentuales al pensarlo históricamente y temporalmente. En Brasil la proporción de niños de 0 a 6 años ha llegado a alcanzar el 20% de la población total. Esta disminución obedece a dos fenómenos demográficos que se han observado en los últimos años y que se relacionan estrechamente: disminución de la tasa de fecundidad y mayor longevidad de la población (asociada a las mejoras en las condiciones de vida). Por tanto, puede afirmarse que el país se encuentra en un momento de envejecimiento acelerado de la población.
- La franja etaria que comprende a la población de 0 a 6 años es la que presenta la situación de mayor pobreza de Brasil. Es en ella en donde se concentran los extremos pobres del país. La población en situación de pobreza alcanza al 47% y cerca del 50% corresponde a niños pequeños.
- El porcentaje de niños de 0 a 6 años en situación de pobreza aumenta en algunas regiones del norte y nordeste de Brasil y en áreas rurales. Los niños pequeños indígenas y negros tienen los peores índices de desarrollo infantil temprano.
- Un 10% de la población no cuenta aún con su documento básico de ciudadanía civil.

Estos indicadores ponen en evidencia que la totalidad de las estrategias públicas dirigidas a la población en general y a la primera infancia en particular, deben hacerse en pos de mejorar la calidad de vida reduciendo los índices de pobreza. Necesitan gestarse desde la equidad territorial, enfrentando las desigualdades regionales. Tienen que asumir una perspectiva de derecho inclusiva que abogue por la no discriminación étnico-racial.

Asumiendo los desafíos: la experiencia del Plan Nacional de Primera Infancia

El Consejo Nacional de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes aprobó, a comienzos de 2011, el Plan Nacional de Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes. El mismo promueve y hace plausible la articulación de los diversos planes nacionales existentes, tanto de las políticas sectoriales como de las políticas temáticas, especialmente las protectoras.

Desde el mencionado Consejo se estimuló la construcción de un Frente Parlamentario por los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes que, en la actualidad, cobra más especificidad al dar prioridad a la defensa de los derechos de la primera infancia.

Es desde este marco institucional que debe comprenderse el Plan Nacional de Primera Infancia, aprobado por el Consejo Nacional de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Su aprobación coincide temporalmente con el inicio de una nueva gestión de gobierno, lo que le da mayores posibilidades de alcance y concreción, al existir la voluntad política de incluirlo en la planificación federal de las políticas públicas.

Además, se gesta desde la participación. En su diseño es importante destacar el rol de la Red por la Primera Infancia, que involucra, además de especialistas académicos y referentes de organismos públicos, a más de cien entidades asociativas y movimientos sociales.

El Plan Nacional de Primera Infancia:

Propone abordar la protección de todos los derechos. Por un lado, propicia ejes de trabajo para la protección de lo que podrían denominarse “derechos fundamentales, consagrados”: derecho a la salud, a la educación, a la convivencia familiar y comunitaria pacífica, a jugar, al crecimiento en ámbitos seguros. Por otro lado, promueve ejes de trabajo que contemplen la relación del niño con la ciudad y el medio ambiente y con la promoción del respeto a la diversidad. Suma también elementos de análisis novedosos, que no suelen plasmarse en los planes nacionales, como las problemáticas referidas al consumismo o la exposición precoz en los medios de comunicación.

Se instala desde la perspectiva de ser para todos los niños. Asume que puede haber vulneraciones de derecho en todas las familias y comunidades. No se trata de un plan hecho para niños pobres. Las políticas públicas de primera infancia también deben interesarse por lo que sucede con las familias con mejores ingresos.

Es de larga duración y promueve la articulación. El Plan está previsto para doce años. Complementa los planes y programas existentes al mismo tiempo que se retroalimenta de ellos. Es decir, aunque incorpora algunas acciones nuevas, pone énfasis en la vinculación interinstitucional para hacer accesibles las prestaciones que dependen de los diferentes organismos.

Trabaja con y desde la descentralización. En Brasil, los municipios son organismos autónomos desde lo jurídico administrativo. Por lo tanto, el Plan Nacional de Primera Infancia sólo se puede viabilizar a través de la adhesión voluntaria de cada municipio.

Ejes prioritarios y prácticas concretas

Como se mencionó anteriormente, el Plan Nacional para la Primera Infancia se complementa y retroalimenta de los planes y programas existentes. Se describen a continuación aquellos que mayor impacto tienen en la protección de derechos de los más pequeños.

La equidad y la experiencia del Plan Brasil Sin Miseria. A través de la llamada Beca Familia se brinda un ingreso monetario a las familias más pobres del país. A dicha prestación se le suma un acompañamiento de las familias para garantizar el acceso a los servicios públicos. Al mismo tiempo, se propician iniciativas para la inclusión laboral de los hombres y mujeres adultos que se encuentran bajo esta cobertura.

Asimismo, es importante mencionar la innovación del gobierno brasileño al destinar una beca (Beca Verde), que resulta un complemento en los ingresos de los hogares que preservan los bosques y trabajan desde el desarrollo sostenible.

La importancia del control prenatal: Programa Red Cigüeña. Implementado por el Gobierno Federal a comienzos de 2011. Se trata de una fuerte inversión que tiene como meta la atención anual de 2 millones de embarazadas. Al mismo tiempo, el programa contempla una iniciativa innovadora como son las casas de residencia de embarazadas, bebé y puérpera que se encuentran en situaciones de alto riesgo. Así, las madres que viven en zonas alejadas de los centros sanitarios pueden estar más cerca de los mismos en los momentos previos y posteriores al parto. La asistencia de vivienda se hace extensiva también al acompañante del parto (padre, abuela o algún otro familiar).

Los centros educativos para primera infancia: Programa ProInfancia. Los centros de cuidados infantiles (guarderías) dejaron de ser incumbencia de las áreas de políticas sociales para depender formalmente de los organismos públicos de educación. Es desde ese organismo que se ejecuta el Programa ProInfancia, que comprende acciones concretas para la cualificación del recurso humano involucrado en el cuidado de los niños y niñas que concurren a los centros.

Además de continuar con las tareas de capacitación y formación, ProInfancia tiene como meta construir seis mil nuevos centros en todo el territorio nacional.

Hacia una política urbana para la primera infancia: Programa Mi Casa, Mi Vida. El programa comprende la construcción de conjuntos habitacionales que además de residencias familiares cuentan con áreas de convivencia, ocio y tiempo libre. Se las conoce como "Plazas de mi Casa, mi Vida".

Implica una gran inversión por parte del Gobierno Federal que creemos tenderá, en el corto plazo, a revertir una escena urbana muy común en Brasil: las favelas. En ellas no hay espacios físicos para la vivienda digna ni para el desarrollo seguro; no es posible la construcción de espacios públicos, comunitarios y de sociabilización que promuevan la convivencia pacífica.

El desafío del Plan Brasil Protege a sus Niños. Comprende un plan que aún está en etapa de diseño. Es un plan de protección, pensado para abordar las situaciones de violación de derechos, donde las situaciones de violencia (físicas y simbólicas) se toman como problemática prioritaria de trabajo.

Los avances en el diseño del plan son considerables y permiten identificar algunas premisas:

- Debe instalarse como política pública.
- Debe contemplar acciones directas dirigidas a los padres o cuidadores, fortaleciendo sus capacidades y promoviendo sus competencias en la protección y cuidado de sus niños.
- Los niños/as y adolescentes deben ser partícipes en su auto-protección. En este sentido, el plan debe contemplar nuevos programas en los que se prepare a los niños/as y adolescentes para que ellos mismos internalicen la lógica del auto-cuidado.
- Debe asumir la responsabilidad de unificar los sistemas de registro y notificación y los protocolos de atención.

Esta última premisa representa, para nosotros, el mayor desafío. Reconocemos la importancia de contar con un registro de las prestaciones y de las familias. Sabemos que es importante contar con instrumentos que permitan hacer el seguimiento del desarrollo de los niños más pequeños e identificar las situaciones de vulneración de derechos. Sin embargo, nos falta lograr consenso respecto de si las fa-

milias, y la población de 0 a 3 años en particular, deben de tener una “puerta de entrada única”, desde el sistema sanitario por ejemplo, o no. Adoptar esta iniciativa implicaría poner en marcha un protocolo único de seguimiento y atención en donde esa “puerta de entrada” abra otras puertas con otros flujos y procedimientos. Asimismo, estamos evaluando si la unificación de esos protocolos debe ser incumbencia de los organismos de salud o de asistencia social.

Al mismo tiempo, realizar el seguimiento del desarrollo a través de determinados instrumentos de evaluación es un tema de debate constante en Brasil, sobre todo en los sectores académicos. Son muchos los temores respecto de que el sistema de medición del desarrollo pueda dar margen a la generación de nuevos estigmas, especialmente entre los niños pequeños pobres. Se teme que, así como hoy los adolescentes pobres son vistos como peligrosos, se vea a los niños pequeños como burros, como atrasados.

Consideraciones finales

En Brasil tiene mucho sentido la frase que se eligió como nombre de esta jornada: “Creciendo juntos”. Crecer juntos es, para nosotros, pensar un país que tiene desarrollo económico y que hace que el niño pequeño también crezca junto a él. Nuestra meta, como país, es que todos los niños puedan crecer. Pero también es más que eso, crecer juntos es hacer que ese crecimiento también pueda ser acompañado de forma solidaria por los países de la región.



Medios de comunicación de calidad para la infancia

Beth Carmona

Presidenta de MIDIATIVA,
Centro brasileño de medios para niños y adolescentes, Brasil

Introducción

Son muchos los desafíos que rodean el debate en torno al desarrollo de medios de comunicación de calidad para los niños y niñas. Pero un grupo significativo, dedicado y apasionado de latinoamericanos invierte su tiempo y transforma este propósito en trabajo cotidiano. Así, en estos últimos años hemos evolucionado, hemos avanzado. Aun así, los avances son todavía pequeños y, en todo momento, corremos el riesgo de retroceder y tener que reconstruir pedazos que se pierden debido a la discontinuidad de gobiernos, conflictos políticos internos y falta de compromiso de los dirigentes.

En nuestra área de actuación, la industria fue constituida por parámetros de los grandes grupos privados, sin soporte gubernamental ni público, como ha sido el caso de los países de Europa y de instituciones de comunicación que existen en Canadá, Japón y Estados Unidos. En estos países la televisión para la infancia se desarrolló y evolucionó; siempre tuvo un espacio garantizando. América Latina, al intentar movilizar esos mismos parámetros, se enfrentó con desafíos básicos relacionados con la infancia (que todavía no consiguió contemplar totalmente), más allá de convivir con una televisión educativa dedicada al público infantil que recién da sus primeros pasos.

Brasil

La sociedad civil organizada

Podemos afirmar que más de un centenar de ONG y OSCIP¹ de Brasil, con apoyo del gobierno e iniciativas privadas, realizan acciones en donde la cultura es ofrecida como refuerzo y complemento a la educación, a través de múltiples actividades como danza, música, teatro, artes plásticas y deportes, conteniendo en todas estas actividades lo audiovisual.

En las grandes ciudades, en el interior y en las favelas de la periferia, cientos de agentes sociales han desarrollado sus talleres culturales, alcanzando con éxito a una parte de la población.

Son esfuerzos grandes, en todos los sentidos, pero aún insuficientes para cubrir las carencias, el tamaño y la necesidad de nuestra población infantil.

En esta dirección, debemos destacar la importancia de los medios de comunicación y del contenido audiovisual como fuertes instrumentos de estímulo, impacto, formación y divulgación de cultura y educación. La televisión, la radio, internet, las redes sociales, los videojuegos y otros aparatos digitales se establecen y se propagan de forma avasallante. Los niños consumen estos medios de comunicación rápidamente, con naturalidad. Hoy, más que nunca, es urgente incentivar y apoyar medios de comunicación de calidad para los niños.

En el ámbito del Ministerio de Cultura se está elaborando el Plan Nacional de Cultura² –que ha sido objeto de consulta y debate público recientemente– reuniendo a los principales actores implicados en el proceso del desarrollo infantil. Se llevaron a cabo seminarios y reuniones en todo el país, se realizaron grupos de iniciativa con organizaciones no gubernamentales que trabajan con el arte y la educación, además de los programas del propio gobierno, a través del proyecto Cultura Viva³.

En cuanto a los grupos de cultura de la infancia y lo audiovisual, algunas reuniones y eventos sucedidos en 2011 fueron importantes, lo que permitió la inclusión de un capítulo sobre la Cultura de la Infancia dentro del Plan Nacional de Cultura.

En julio de ese año, como parte del evento regular FIL – Festival Internacional de Linguagens⁴ y por iniciativa de la Secretaría de Ciudadanía Cultural del Ministerio de Cultura, se realizó el 1º Encuentro Nacional Cultura e Infancia en la ciudad de Río de Janeiro. En este evento –que entre funcionarios, directivos y coordinadores de proyectos culturales, profesores y empleados del Ministerio de Cultura reunió alrededor de 70 personas de todo el Brasil– se formularon las líneas de acción para una política cultural para la infancia brasileña. Se abordaron temas como el valor de la experiencia estética y cultural para el desarrollo de la infancia plena; la diversidad de visiones, métodos y prácticas en el usufructo del conocimiento, lenguajes, obras, programas y espacios culturales; los contenidos y producciones artístico-culturales para la infancia y su inserción en los medios; la transmisión oral y la accesibilidad, entre otros.

En junio del mismo año, en San Pablo, el Centro brasileño de medios para niños y adolescentes (MI-DIATIVA) inauguró ComKids, que combinó cinco ejes de actividades: portal, muestra, el Festival Prix Jeunesse Iberoamericano, *workshops* y la Jornada de Negocios. El portal es el eje permanente de actualización del ComKids –www.comkids.con.br–, un espacio que pretende ser de constante articulación, debate y difusión de iniciativas en el campo de los medios de calidad destinada a niños, niñas y jóvenes. La muestra ComKids es un espacio de difusión de contenidos audiovisuales infantojuveniles producidos en todo el mundo y destinado a los niños, niñas, familias, profesores y público en general. La 5ª edición del Festival Prix Jeunesse Iberoamericano destacó el premio de formatos audiovisuales, digitales e interactivos realizados por profesionales de los medios, la cultura y la educación. Los *workshops* ofrecieron formación, intercambio y especialización para profesionales dedicados a la producción de contenidos y plataformas para el público infanto-juvenil. Y la Jornada de Negocios estuvo destinada a empresarios, productores, canales de televisión y web, con el objetivo de facilitar la circulación de contenidos y crear oportunidades de inversión y acuerdos entre profesionales del sector. El evento reunió a más de 800 personas y la 5ª edición del Festival Prix Jeunesse Iberoamericano recibió más de 200 presentaciones de producciones originales realizadas recientemente en Argentina, Brasil, Chile, Venezuela, España, Cuba, Colombia, México, Uruguay y Ecuador, destinadas a los niños de cultura latina.

En julio, en la ya tradicional Muestra Internacional de Cine Infantil de Florianópolis, en el estado de Santa Catarina, se realizó el 7º Encuentro Nacional de Cine Infantil y también el Encuentro de la Comisión Nacional de Cine Infantil. Una vez más, este espacio proporcionó la posibilidad de avanzar en los temas pendientes de discusión y en las acciones relacionadas con la infancia, el cine y su distribución.

En agosto, también en Río de Janeiro, el Fórum Pensar la Infancia⁵, actividad que se llevó a cabo dentro del Festival Internacional de Cine Infantil⁶ (FICI), consolidó una propuesta de política pública audiovisual para la infancia. En el Forum se diseñaron y se plasmaron en propuestas diversas acciones de información y comunicación de actividades audiovisuales para la infancia de Brasil.

Referencia pública y privada

En Brasil tenemos el Estatuto del Niño y del Adolescente (ECA), artículo de la Constitución Federal Brasileña que desde 1988 contempla los derechos de la infancia. Se trata de un hito importante y de una iniciativa pionera que se complementa con la institución del CONANDA (Consejo Nacional de los Derechos de los Niños y de los Adolescentes), conformado por representantes de los ministerios del Gobierno Federal y por entidades no gubernamentales.

Además, podemos destacar grupos de empresas privadas como el movimiento “Juntos pelo ECA”⁷ que definió un plan de acción dedicado a la infancia. Ellos están realizando un mapeo de los trabajos en materia social encarados por estas empresas y por las organizaciones participantes, con la finalidad de discutir sinergias y formas de acción integrales para el apoyo y desarrollo de la infancia. Entre los integrantes de este grupo se encuentran: Instituto Votorantim, Instituto HSBC Solidaridad, Instituto Camargo Corrêa, Instituto Unibanco e Instituto Paulo Montenegro, la Fundación Itaú Social, Fundación Telefónica, Fundación Vale y Fundación Arcelor Mittal, los bancos Santander y Bradesco, el SESI/SP, SESI/CN, y el GIFE – Grupo de Institutos y otras fundaciones y empresas. Todos tienen una actividad relevante en la defensa de la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

MIDIATIVA - Centro brasileño de medios para niños, niñas y adolescentes

Creada en abril de 2002, pero con acciones regulares desde 1999, MIDIATIVA⁸ es una asociación civil sin fines de lucro, formada por un grupo multiprofesional y multidisciplinar que interviene en las áreas de comunicación, cultura y educación.

En la actualidad MIDIATIVA tiene como objetivo identificar los diferentes elementos que involucran una producción audiovisual para niños y jóvenes, usando para ello ejemplos prácticos. Sus acciones buscan debatir parámetros de calidad, valorando el contenido creativo, brindando apoyo y visibilidad a los profesionales responsables. En sintonía con los cambios tecnológicos y con las nuevas perspectivas de la producción audiovisual, MIDIATIVA está organizado para constituirse en un punto de encuentro entre profesionales dedicados al trabajo con contenidos de calidad para niños y jóvenes en cualquier plataforma multimedia. Realiza muestras, talleres, festivales, encuentros con la industria, *workshops* de formación profesional y mantiene un sitio web con información sobre la comunidad interesada por los medios de comunicación e infancia.

Durante los años 2004, 2005 y 2006, con el apoyo de UNICEF y la Fundación AVINA, MIDIATIVA realizó una investigación sobre el concepto y el significado de una televisión de calidad en la vida de las familias y los niños brasileños. Los resultados, resumidos en los “10 Mandamientos de la Televisión de Calidad”⁹, fueron muy difundidos en países como Colombia, Chile, Ecuador, Uruguay, Cuba y Argentina.

En 2011 hemos creado desde MIDIATIVA el sello ComKids, una iniciativa para la promoción y producción de contenidos digitales, interactivos y audiovisuales de calidad para niños, niñas y jóvenes en Brasil y América Latina. Desde 2008 percibimos que el mercado brasileño y latinoamericano estaba necesitando encuentros que no sólo premiaran sino que también discutieran, capacitaran y facilitaran el desarrollo del universo electrónico infantil entre los países de lengua española y portuguesa.

De esta forma, MIDIATIVA –y ahora su sello ComKids– ha desempeñado un papel importante en la articulación de productores y actores involucrados e interesados en el universo infantil, dialogando y trayendo información y contenidos de las más diversas partes del mundo, con el propósito de sensibilizar acerca de las diferentes etapas del desarrollo infantil y la aplicación de ese conocimiento en el momento en que se produce para los niños, lo que constituye una especialidad.

Debido a sus muchos años de colaboración con la Fundación Prix Jeunesse Internacional¹⁰ con base en Múnich, MIDIATIVA también tiene una gran colección de contenidos y producciones premiadas mundialmente que son utilizadas con fines culturales y educativos.

Al respecto vale mencionar que la Fundación Prix Jeunesse Internacional fue creada en 1964, en Baviera (Alemania) teniendo como miembros fundadores al Estado de Baviera, al Municipio de Múnich y a Bayerischer Rundfunk (la "Radio de Bavaria"). En 1971, Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF, "Segunda Televisión Alemana") se unió a la Fundación. En 1992 se unió Bayerische Landeszentrale für Neuen Medien (BLM, "Central Bávara Nacional para las Nuevas Medias"), y en 2005, el grupo privado SuperRTL (canal de TV) también se anexó al grupo.

El objetivo principal de la Fundación es promover la calidad de las producciones audiovisuales para niños y jóvenes. Para ello, quiere arrojar luz sobre las producciones que contienen elementos que permiten que el público se sienta cultural y personalmente más identificado con lo que ve y oye y le ayude a expresarse con mayor facilidad. Al mismo tiempo, se propone aumentar la comprensión y apreciación de los niños y jóvenes por los temas culturales.

Su actividad principal es el International Prix Jeunesse Festival, que se celebra cada dos años. Además, desarrolla otras actividades que también son de importancia para difundir el debate sobre los medios de comunicación y los niños de todo el mundo, tales como las Maletas Prix Jeunesse y otras de formación y programación general. Muchas actividades de las Maletas han sido realizadas por grupos involucrados en toda América Latina.

El festival

El Festival Prix Jeunesse Internacional se celebra cada dos años en Múnich y para concursar en sus categorías (hasta 6 años ficción; hasta 6 años no ficción; de 7 a 11 años ficción; de 7 a 11 años no ficción; de 12 a 15 años ficción y no ficción) los canales de televisión y productores independientes de todos los continentes envían sus producciones.

Durante sus cuatro décadas de trabajo, además de estas categorías la Fundación promovió otras tales como "In the name of UNESCO" ("En el nombre de UNESCO"), otorgada a producciones que promueven el intercambio y la cooperación cultural; o "In the name of UNICEF" ("En el nombre de UNICEF"), que se destina a programas que se centran en el bienestar durante la infancia. Otra categoría que vale la pena mencionar es el "Interactivity Prize" ("Premio interactivo"), antiguo "Web Prize" ("Premio web"), que selecciona entre las iniciativas de los medios interactivos para niños y jóvenes inscriptos (websites, televisión interactiva, videojuegos, celulares, etc.) la que más se aproxima a la excelencia en sus enfoques.

En general, este último premio se otorga a las producciones que tienen como objetivo no sólo entretener a su audiencia sino también estimular su desarrollo cultural y social en todos los aspectos que los programas puedan contener.

Para la realización del festival existe una estructura organizacional que fue diseñada a lo largo de los años.

En el año 2000, algunos profesionales de televisión de América Latina preocupados con la escasa participación de sus países en el Festival, decidieron crear su propia versión, más cercana a su realidad.

Es de esperar, con la realización de la bienal Iberoamericana Prix Jeunesse, también lograr una mejora gradual y sostenible de la calidad de las producciones audiovisuales para niños, niñas y jóvenes de nuestra región.

La versión iberoamericana del festival se lleva a cabo desde 2001, siempre en los años impares, y tiene como objetivo dar un espacio a las producciones destinadas a los niños y jóvenes de la comunidad de habla portuguesa y española con sus diversidades culturales y regionales. Las tres primeras ediciones se llevaron a cabo en Santiago de Chile, por una iniciativa del Consejo Nacional de Televisión chilena, entonces dirigido por Patricia Politzer y Bernardita Prado.

El festival, un éxito en nuestra región, propicia el intercambio entre profesionales de diferentes países de la comunidad luso-hispánica en conferencias y *workshops* con reconocidos expertos internacionales. Incluye siempre una muestra de los programas premiados en ediciones anteriores, totalmente abierto a los niños, niñas y sus familias.

El evento fue trasladado a la ciudad de San Pablo en 2009, debido a los cambios de orientación en la política chilena. Nuestra ONG MEDIATIVA pasa así a liderar el evento con el apoyo de SESC¹¹ San Pablo, el Instituto Goethe, UNICEF y UNESCO, entre otros. En junio de 2011 se celebró la quinta edición del Festival dentro de nuestra iniciativa ComKids.

América Latina

En la actualidad, numerosos grupos, festivales, encuentros, seminarios y muestras de cine y televisión dedicados a la infancia en América Latina tienen un papel fundamental en el desarrollo de productores que quieren desempeñar y realizar producciones infantiles. Acciones para la formación de la mirada de niños y educadores son llevadas adelante, favoreciendo la formación del público y del productor.

De algunas reuniones celebradas por un grupo latino fue creada la Alianza Latinoamericana¹² (ALA) que, entre otras cosas, representa a América Latina en el proyecto Item Exchange. Se trata de un sistema de intercambio de programas de televisión infantil que es coordinado, creado y administrado por la EBU (European Broadcasting Union, Unión Europea de Radiodifusión). En la actualidad existen proyectos en Europa, Asia, África y, por medio de ALA, también en América Latina.

El principal objetivo del Item Exchange es fomentar la producción, difusión e intercambio de programas de televisión para niños y jóvenes. Bajo la coordinación de Brasil, a través de MEDIATIVA los países miembros (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Uruguay y Venezuela) se reúnen anualmente para realizar intercambios y desarrollar otros proyectos de interés regional. Algunos puntos básicos del grupo que merecen ser destacados son: la importancia de la televisión como vehículo educativo y la necesidad de crear espacios para difundir la cultura de los pueblos latinoamericanos, interactuando con otras historias del mosaico cultural del Item Exchange.

Por otro lado, con mucha dedicación, otras personas y organizaciones crean un mapa muy rico de diversidad de este universo latino, con iniciativas que han existido por años en varios países. Entre ellos podemos mencionar: la Red Unial en Cuba, Chulpicine en Ecuador¹³, Festival Kolibri en Bolivia¹⁴, Divercine en Uruguay, Nueva Mirada en Argentina¹⁵, TV de Calidad en Colombia¹⁶, Cajita Feliz en Chile¹⁷, Fundación + Media en Venezuela¹⁸ y en México, La Matatena¹⁹.

Más allá de estas iniciativas, los canales de comunicación como Pakapaka²⁰ son el orgullo y referencia para todos nosotros, por su espíritu público combinado con la modernidad y responsabilidad en el trato con la infancia.

Los niños cambian y nosotros, productores, tenemos que cambiar junto con ellos

Hoy en día, entender cómo los niños reaccionan o interactúan con los medios de comunicación electrónicos nos demanda estar presentes de forma activa y poder participar en un momento de profunda transformación cultural.

Los niños nacidos en la era de los estímulos constantes son capaces de ejecutar tres, cuatro o hasta cinco actividades de manera simultánea. Son llamados niños *multitareas*, que observan el mundo a través de los fragmentos constantes que los medios de comunicación les ofrecen todo el tiempo. A partir de esta lectura múltiple, los niños construyen sus historias, sus pensamientos, dudas, ideas y conocimientos, conectando informaciones, imágenes, emociones y todo tipo de impresiones. Saben antes, saben siempre, absorben con rapidez y tienen más posibilidades. Esta oportunidad de tránsito y acceso necesita también ser difundida a la mayor cantidad de niños y niñas.

La comunicación con el niño o adolescente de hoy pasa por comprender que son nativos de ese mundo multimedia. El desafío es muy grande y, como apasionados que somos, vamos a hacer de este el propósito de nuestro trabajo.

Notas

¹ Organizaciones de la sociedad civil de interés público.

² Plan Nacional de Cultura: <http://www.cultura.gov.br/site/2011/10/27/plano-nacional-de-cultura-30/>

³ Cultura Viva: instituido en los últimos ocho años, ha registrado muchas experiencias interesantes dedicadas a la infancia a través del Pontinhos de Cultura.

⁴ FIL – Festival Internacional de Lenguajes: <http://www.fil.art.br/>

⁵ Fórum Pensar la Infancia: <http://festivaldecinemainfantil.com.br/2011/index.php/festival/forum>

⁶ FICI, Festival Internacional de Cine Infantil: <http://www.festivaldecinemainfantil.com.br/2011/>

⁷ “Juntos por el ECA”: http://www.institutovotorantim.org.br/pt-br/noticias/Paginas/100923_juntosEca.aspx. Nació en 2010 de la movilización de doce empresas brasileñas e instituciones sociales.

⁸ Mdiativa: www.mdiativa.tv/blog

⁹ 10 Mandamientos de la TV de Calidad: <http://www.mdiativa.tv/blog/?p=216>

¹⁰ Fundación Prix Jeunesse: www.prixjeunesse.de

¹¹ NT: Servicio Social del Comercio.

¹² Alianza Latinoamericana: www.alianzalatinamericana.tv

¹³ Chulpicine: <http://www.chulpicine.org/>

¹⁴ Festival Kolibri: <http://www.festivalkolibri.org/>

¹⁵ Nueva Mirada: <http://www.nuevimirada.com/>

¹⁶ TV de Calidad: <http://www.comminit.com/tv-de-calidad/category/sites/latin-america/tv-de-calidad>

¹⁷ Cajita Feliz: <http://www.cajitafeliz.tv/>

¹⁸ Fundación + Media: <http://www.fmasmedia.org/>

¹⁹ La Matatena: <http://www.lamatatena.org/>

²⁰ Pakapaka: <http://www.pakapaka.gov.ar/>



Actualizando el panorama de la educación infantil brasileña

Ângela Rabelo Barreto¹

Dra. en Psicología (Universidad de Brasilia)
 Consultora en las áreas de políticas educativas y de nivel inicial
 Brasil

Introducción

Desde la conclusión del informe de evaluación de las políticas públicas de educación infantil, en 2006, han ocurrido importantes cambios en este campo. Se creó el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb), en 2006, año en el que también se aprobó la ley que modificó la duración de la enseñanza obligatoria a nueve años, incluyéndose a los niños de 6 años de edad. En el ámbito de la asistencia social se avanzó en la implementación del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), profundizándose el traspaso de los recursos de dicha área para el financiamiento de jardines maternos con convenio y jardines pre-escolares. En el Ministerio de Educación se definieron y publicaron los Parámetros de Calidad para la Educación Infantil y en el marco del Plan Nacional de Educación (PDE), lanzado en 2007, se creó el programa de apoyo a los municipios para la construcción de centros de nivel inicial (ProInfancia).

De dichas medidas, tan sólo ProInfancia no estaba en la agenda de discusiones durante la realización del estudio llevado a cabo conjuntamente por la UNESCO, OCDE y MEC (Ministerio de Educación y Cultura). Con el objetivo de poner a disposición del lector el panorama más actualizado de la educación infantil, tales medidas se comentan aquí, mientras que se presentan datos más recientes sobre la oferta de dicha etapa educativa.

Los principales cambios e iniciativas en las políticas y programas para la educación infantil en el período 2006-2010

La creación del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb)

A fines de 2006 se aprobó una nueva enmienda constitucional (EC 53/2006) que crea el Fondo de Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb), en remplazo del Fundef. El Fundeb, con vigencia de 14 años, abarca toda la educación básica y no sólo la escuela primaria, extendiéndose desde el nivel inicial (jardín maternal, jardín de infantes y pre-escolar) hasta la escuela secundaria, inclusive educación de jóvenes y adultos y educación especial. La distribución pasa a ser de 20% (y no 15%) de los ingresos tributarios. Se amplía la cantidad de impuestos abarcados y se definen los valores totales anuales de complementación mínima de la Unión Federativa Brasileña para los tres primeros años del Fondo (R\$ 2 mil millones, R\$ 3 mil millones y R\$ 4,5 mil millones), pasando a partir del cuarto año a la participación del 10% del Fondo (o sea, de la suma de los valores del Fundeb en todas las Unidades Federadas).

Para la distribución de los recursos del Fondo la ley de reglamentación del Fundeb estableció que se definirían cada año factores de diferenciación relativos a los diversos niveles y modalidades de enseñanza. Para ello se estipularon 15 valores diferentes, que toman en cuenta la ubicación y la jornada de atención. Se determinó como valor de referencia (1,0) el destinado a los primeros grados de la escuela primaria urbana. Con base en dicho índice, se define el resto, en una amplitud que se extiende de 0,7 a 1,3.

La Enmienda Constitucional 53 amplió también la distribución de los recursos de la asignación por escolaridad para toda la educación básica. El monto de los recursos de dicha contribución social se divide en los cupos federal, estadual y municipal. El federal equivale a un tercio y el de los estados y municipios a los dos tercios restantes. Los cupos estaduales y municipales se distribuyen proporcionalmente al número de alumnos inscriptos en la educación básica en las respectivas redes públicas de enseñanza.

Es importante destacar que el proceso que culminó con la institución del Fundeb, en diciembre de 2006, constituyó otra evidencia más de las dificultades enfrentadas en el campo de las políticas educativas para la concreción de los avances legales anteriores logrados por la educación infantil brasileña. El jardín maternal fue uno de los aspectos del Fondo que estuvieron en el centro de los conflictos de intereses entre las instancias estaduales y municipales y en los choques entre las áreas responsables de las políticas educativas y económicas, respectivamente.

La primera Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC) para la creación del Fundeb fue enviada al Congreso Nacional en junio de 2005, momento en el que se estaba concluyendo el informe del estudio mencionado al inicio de este texto. No contemplaba los jardines maternos dentro del sistema de financiamiento de la educación básica. Los argumentos contrarios a la inclusión de este tipo de atención, presentados especialmente por los representantes de los estados, siempre mencionaban los costos elevados y la posibilidad de que los municipios aumentaran mucho las inscripciones en dicho segmento y que pasaran a representar una parte muy elevada en la distribución de los recursos entre las dos instancias. Otro argumento era el de que los jardines maternos podrían ser financiados con los impuestos municipales, no incluidos en el Fondo.

Contra tal argumento, los defensores de la participación de los jardines maternos en el Fondo trajeron a la luz los datos de las finanzas de los municipios, que muestran que tan sólo un pequeño porcentaje de los mismos presenta una recaudación propia significativa.

En muchos de ellos, la recaudación era irrisoria: se trataba de 1.565 municipios cuyos impuestos propios representaban menos de R\$100 mil reales/año, según datos de la Secretaría Nacional del Tesoro.

La movilización de la sociedad civil ejerció una fuerte presión sobre la Cámara de Diputados y en la apertura de la agenda para la tramitación de la PEC. Articulaciones como "Pañales Pintados" y "Fundeb en Serio" congregaron a diversas entidades y a parlamentarios comprometidos con los derechos de los niños y de las mujeres y con la participación legislativa. El movimiento tuvo como reivindicación destacada la inclusión de los jardines maternos en el Fondo. En el texto finalmente aprobado en la Cámara y en el Senado, el jardín maternal estaba incluido.

El desafío que se impuso entonces a la creación del Fundeb pasó a ser la votación de la ley de reglamentación. Frente a plazos tan exigüos se delineaba la solución de reglamentar el Fondo por medio de un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU).

En aquel momento, los participantes del "Fundeb en Serio" presentaron al MEC algunas reivindicaciones. Entre ellas se destacaron la de que las ponderaciones con respecto al valor por alumno por etapa y modalidad de la educación básica se establecieran considerándose la estimativa del costo real de cada

una de ellas, y que el Fundeb abarcara, por un período de cinco años, las matrículas en nivel inicial atendidas por entidades comunitarias sin fines de lucro que estaban en convenio con el poder público.

A fines de 2006 se promulgó la Enmienda Constitucional 53, del 20 de diciembre, y el Decreto de Necesidad y Urgencia 339, del 28 de ese mismo mes, de reglamentación del Fundeb. Las reivindicaciones del “Fundeb en Serio” no estaban contempladas. El DNU instituyó la Junta de Seguimiento de los Fondos, siendo una de sus atribuciones la de definir, anualmente, las ponderaciones aplicables a la distribución proporcional de los recursos entre las 15 especificaciones de etapas, modalidades y tipos de establecimientos. Se demarcaron los límites de 0,70 a 1,30, correspondiendo el índice 1 a los primeros grados de la escuela primaria urbana.

Para el año 2007, la Junta definió, en febrero, los índices de 0,80 para el jardín maternal y 0,90 para los jardines pre-escolares; el valor más elevado (1,30) fue asignado a la escuela secundaria en jornada completa y a la escuela secundaria integrada a la educación profesional.

Los índices del jardín maternal y del jardín pre-escolar fueron superiores sólo a la educación de jóvenes y adultos (con 0,70), no respondiendo, por lo tanto, a criterios de costo real, ya que en el nivel inicial el mismo es más elevado, especialmente porque exige una cantidad menor de alumnos por profesor. Contradictoriamente, para el nivel inicial, etapa educativa que presenta una mayor demanda de atención en jornada completa, no se establecieron ponderaciones especiales para dicha situación, al contrario que en el nivel primario y secundario. Como la reivindicación de la inclusión en el Fundeb, por un plazo determinado, de las entidades de nivel inicial en convenio con el sector público no fue contemplada en el DNU, pasó a ser objeto de tratamiento en el Congreso, en el proceso de conversión del DNU a Proyecto de Ley.

La reivindicación de los movimientos en defensa del nivel inicial era que las matrículas de las instituciones que ya estaban en convenio, que cumplieran con criterios de calidad definidos por el respectivo sistema de enseñanza, se incluyeran por un período máximo de cinco años en el cómputo de alumnos beneficiados con los recursos del Fundeb. Como los valores transferidos por cada niño variaban mucho de municipio a municipio, la sugerencia era que las eventuales diferencias entre el valor/alumno/año del nivel inicial del Fundeb y el transferido a las entidades en convenio se aplicaran rigurosamente en la creación de la infraestructura de la red escolar pública para la absorción progresiva de dichas matrículas.

Luego de una ardua disputa en el Congreso Nacional, el DNU se transformó en Proyecto de Ley. Finalmente, el 20 de junio de 2007 fue aprobada la Ley 11.494. Las instituciones de nivel inicial en convenio con el sector público fueron entonces incluidas en el Fundeb, diferenciándose los segmentos de jardín maternal y jardín pre-escolar. Para esta última franja etaria pasaron a contar en el Fondo las matrículas registradas en el Censo Escolar de 2006 y por un período de cuatro años. Las matrículas de niños de hasta 3 años y once meses –jardín maternal– serían consideradas durante toda la vigencia del Fundeb (14 años) y contabilizadas cada año con base en los datos del censo del año anterior. A todas las instituciones se les plantearon las siguientes exigencias:

1. Ofrecer igualdad de condiciones para el acceso y permanencia en la escuela y atención educativa gratuita a todos sus alumnos.
2. Comprobar finalidad no lucrativa y aplicar sus excedentes financieros en educación en la etapa o modalidad previstas en la ley.

3. Garantizar la asignación de su patrimonio a otra escuela comunitaria, filantrópica o confesional con actuación en la etapa o modalidad previstas en la ley o al poder público en el caso de finalización de sus actividades.
4. Cumplir con estándares mínimos de calidad definidos por el órgano normativo del sistema de enseñanza, inclusive es obligatorio que sus proyectos pedagógicos estén aprobados.
5. Poseer certificado del Consejo Nacional de Asistencia Social u organismo equivalente, según la forma del reglamento (artículo 8°).

La Ley 11.494, de 2007, también determinó nuevos factores de diferenciación para la distribución de recursos del Fondo en el año 2008, que tomaban en cuenta la jornada diaria (simple y completa). Para los jardines maternos públicos o en convenio de jornada simple se atribuyó el factor 0,80; para los que tienen convenio, de jornada completa, 0,95 y a los públicos con la misma jornada, 1,10. Los jardines pre-escolares de jornada simple recibieron el factor 0,90 y los de jornada completa, 1,15. Reafirmó la ley que correspondería a la Junta de Seguimiento de los Fondos la definición de los valores en los años siguientes.

Para 2009 (Resolución 932, de 30 de julio de 2008), la Junta aumentó los factores del jardín pre-escolar, que pasaron a ser de 1,0 para la jornada simple y 1,20 para la jornada completa, valores idénticos a los de la enseñanza primaria. Se mantuvieron para los jardines maternos los valores definidos para 2008.

La implementación del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) y el financiamiento de los jardines maternos

En 2003 tuvo lugar la IV Conferencia Nacional de Asistencia Social y las discusiones y deliberaciones motivaron un proceso de reformulación del área. Como resultado, se aprobó en septiembre de 2004 la nueva Política Nacional de Asistencia Social, por medio de la Resolución 145 del Consejo Nacional de Asistencia Social (CNAS), y se creó el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS).

En el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social y Combate del Hambre (MDS), la permanencia bajo su gestión del financiamiento de jardines maternos y jardines pre-escolares se considera inadecuada en razón de la "falta de competencia legal del Sector Asistencia Social para desarrollar una cooperación técnica con Estados y Municipios; para realizar el seguimiento y evaluación del servicio prestado en la red de jardines maternos y jardines pre-escolares; dar orientaciones a la red de nivel inicial y a las Secretarías; capacitar a los demás entes federados; capacitar a los profesionales de la red y producir material de capacitación y documentos oficiales sobre el Nivel Inicial" (Nota técnica MDS/Departamento de Protección Social Básica, 2004).

Estas inconsistencias también fueron identificadas por el MEC y por el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, lo que motivó la articulación entre los tres ministerios. Como resultado, se instituyó el Grupo de Trabajo Interministerial con el objetivo de presentar una propuesta para promover la transición de las acciones desarrolladas por el MDS con relación a los jardines maternos y jardines pre-escolares desde el ámbito de la asistencia social al de la educación. Se ratificó entonces el compromiso de no discontinuidad del apoyo financiero prestado a los jardines maternos en el ámbito de la asistencia social hasta que el área de educación definiera su sistemática de financiamiento al nivel inicial.

La legislación referida al SUAS instituyó un sistema de financiamiento de la asistencia social por medio de pisos para los diferentes niveles de servicios: piso de protección básica y piso de protección especial. Se creó un piso de transición para los servicios prestados que dejarían de ser responsabilidad de la asistencia social, como los jardines maternos. Con la aprobación del Fundeb y la inclusión de las instituciones de nivel inicial en convenio con el sector público en el Fondo, el MDS estableció que el fin de 2008 sería el límite para la transferencia de recursos del Fondo Nacional de Asistencia Social para apoyo financiero a los jardines maternos.

La situación observada al finalizar el plazo establecido es de incertidumbre en muchos municipios. Entre las razones se encuentran las exigencias para la inclusión en el financiamiento de la educación (recursos del Fundeb) todavía no cumplidas por muchas instituciones y la identidad con un modelo de asistencia social que en realidad se pretende rever con el SUAS. Debido a esto, muchas instituciones, inclusive organismos municipales de asistencia, se muestran resistentes a realizar la transición de los jardines maternos al área educativa.

Por su parte, en un proceso de producción colectiva el Ministerio de Educación elaboró orientaciones para los organismos municipales de educación relativas a los convenios con las instituciones de nivel inicial. Participaron de este proceso dirigentes y consejeros de educación, movimientos sociales de defensa de la educación infantil e instituciones en convenio, entre otros segmentos interesados. Las orientaciones, disponibles en el sitio del MEC (www.mec.gov.br), están siendo utilizadas por varios municipios.

La inclusión del niño de 6 años en la escuela primaria de nueve años

La Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB) y el Plan Nacional de Educación (PNE) preveían, de manera gradual, la inclusión del niño de 6 años en la escuela primaria. Con la Ley 11.274 de 2006 se creó la escuela primaria de nueve años de duración, comenzando a los 6 años de edad. Se estipuló el plazo hasta 2010 para que todos los niños de 6 años se inscriban en la escuela primaria. La Enmienda Constitucional 53 redefinió, entonces, el alcance del jardín pre-escolar a los niños de cuatro y cinco años de edad.

El Consejo Nacional de Educación definió que los niños deben tener 6 años cumplidos o por cumplir al comienzo del ciclo lectivo para inscribirse en la escuela primaria. Los demás deben permanecer en el nivel inicial. En varias localidades, sin embargo, las normas permiten que los niños que cumplirán los 6 años durante el ciclo lectivo se inscriban en la escuela primaria. Esta diversidad en la aplicación de la ley, como también las adecuaciones deseables en la organización de las redes de enseñanza y de las propuestas pedagógicas, no siempre promovidas, continúan generando debates en el área del nivel inicial, demandando más investigación.

Incluso antes de estas leyes había niños de 6 años inscriptos en la escuela primaria. En 2005, según la Pesquisa Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD), el 24,4% de los niños estaban en la escuela primaria y el 65,3% se encontraban en el jardín pre-escolar, restando casi un 10% fuera de la escuela. En 2007, el 92% de los niños de esa edad estaban en la escuela, la mitad de ellos en el nivel inicial². Niños de 6 años seguirán siendo atendidos en el jardín pre-escolar y se espera que así sea ya que muchos cumplen esa edad durante el transcurso del ciclo lectivo.

La publicación de Parámetros de Calidad para el Nivel Inicial

El MEC, por intermedio de la Coordinación General de Nivel Inicial, publicó en 2005 el documento “Política Nacional de Nivel Inicial” y en 2006 los “Parámetros Nacionales de Calidad para el Nivel Inicial” y los “Estándares de Infraestructura para Instituciones de Nivel Inicial”. Los documentos fueron el resultado de discusiones con diferentes sectores del área, como consejeros de educación, gestores, investigadores, profesores y técnicos. Constituyen referencias tanto para los sistemas de enseñanza como para los establecimientos de nivel inicial, que el MEC espera que “promuevan la igualdad de oportunidades educativas y que tomen en cuenta diferencias, diversidades y desigualdades de nuestro inmenso territorio y de las diversas culturas en él existentes” (Presentación de los Parámetros Nacionales de Calidad para el Nivel Inicial).

Se imprimieron 20 mil ejemplares de cada conjunto de dichos documentos, se los envió a secretarías, consejos de educación e instituciones del área, estando prevista una nueva impresión, con 100 mil ejemplares.

También con vistas a la mejora de la calidad, en 2009 el MEC publicó los “Indicadores de la Calidad en el Nivel Inicial”, elaborados bajo la coordinación conjunta de la Secretaría de Educación Básica, de Acción Educativa, de la Fundación Orsa, de la Unión Nacional de los Dirigentes Municipales de Educación (Undime) y de UNICEF. La publicación, desarrollada con la participación de los diferentes segmentos del área, “se caracteriza como un instrumento de auto-evaluación de la calidad de las instituciones de nivel inicial, por medio de un proceso participativo y abierto a toda la comunidad” (Presentación de los Indicadores de Calidad para el Nivel Inicial).

La creación del programa de construcción de escuelas, de asesoramiento y de fortalecimiento de la política municipal de nivel inicial (ProInfancia)

Entre las acciones del PDE, lanzado en 2007, se destaca el Programa Nacional de Reestructuración y Adquisición de Equipamiento para la Red Escolar Pública de Nivel Inicial (ProInfancia). En el ámbito del programa se destinan recursos a municipios definidos como prioritarios y al Distrito Federal, los cuales deben ser aplicados en la construcción, reforma, pequeños arreglos y adquisición de equipamientos y mobiliario para jardines maternos y jardines pre-escolares públicos de nivel inicial. Se consideran prioritarios, según criterios de vulnerabilidad social, los municipios con mayores porcentajes de mujeres jefas de familia, mayores porcentajes de jóvenes en situación de pobreza y menor disponibilidad de recursos para financiamiento del nivel inicial. En cuanto al criterio poblacional, la prioridad se refiere a los municipios con mayor población en dicha franja y mayor concentración de población urbana. Los criterios educativos priorizan a los municipios con menores tasas de desfasaje edad-grado en el nivel primario y mayores porcentajes de profesores con formación en nivel superior.

El programa es una iniciativa relevante del gobierno federal para el aumento de las oportunidades de acceso al nivel inicial. Sin embargo, sus metas son tímidas frente a la demanda que ha estado presentándose en casi todos los municipios brasileños. En el primer año de ProInfancia, enviaron declaración de interés 4.296 intendencias, anunciándole al MEC la necesidad de ampliar las metas y recursos para el programa. El valor transferido para la construcción de nuevas escuelas, adoptándose un modelo de proyecto ejecutivo estandarizado, era inicialmente de R\$700 mil por escuela. Actualmente el valor está siendo aumentado hasta R\$950 mil. A finales de 2008 estaban construidas o en construcción 1.024 unidades. En 2009, se incluyó un nuevo modelo de proyecto, destinado a atender a 120 niños en jornada simple o 60 en jornada completa.

ProInfancia se ha constituido como un programa de apoyo técnico y financiero a los municipios en su política de nivel inicial, incluyendo asesoramiento pedagógico en otros aspectos de la oferta de dicha etapa educativa, además de los que se refieren a la construcción de las escuelas. Esto ha exigido una acción articulada entre la Secretaría de Educación Básica, por intermedio de la Coordinación General de Nivel Inicial, y el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE).

La inclusión del nivel inicial en acciones de apoyo administradas por el FNDE

El nivel inicial viene conquistando espacio en otras políticas y programas del MEC administradas por el FNDE. Esto se vio facilitado, en parte, por la extensión de los recursos de la asignación por escolaridad a toda la educación básica, garantizada en la Enmienda Constitucional 53 de 2006.

Debe destacarse la inclusión, a partir de 2009³, de las escuelas públicas de nivel inicial en el Programa Dinero Directo a la Escuela (PDDE), por medio del cual se transfieren recursos para gastos de financiación, mantenimiento y pequeñas inversiones, con base en la cantidad de alumnos inscriptos. De la misma manera, el nivel inicial comenzó a ser contemplado en el Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE). Asimismo, el Programa Nacional de Biblioteca de la Escuela (PNBE) pasó a incluir, a partir de 2008, 60 títulos de literatura para niños pequeños de hasta 6 años, los cuales están siendo distribuidos en jardines maternos y jardines pre-escolares públicos. El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) que antes abarcaba sólo a las instituciones públicas y filantrópicas de nivel inicial se extiende ahora a los comunitarios en convenio con los estados, municipios y Distrito Federal.

Nuevo modelo de implementación de ProInfantil

ProInfantil (Programa de Formación Inicial para Profesores en Ejercicio de la Educación Inicial) comenzó su implementación al momento de la realización del estudio de evaluación, en 2005. Fue desarrollado de manera conjunta entre el MEC, los estados y los municipios. Al MEC le correspondía, además de la oferta de material didáctico y pedagógico, la formación de formadores y tutores. Para ello, el Ministerio necesitaba contratar a consultores, lo que implicaba costos elevados tanto en recursos financieros como en procesos de gestión.

A partir de 2008 se establecieron alianzas con universidades federales que, por medio de sus facultades de educación, pasaron a responsabilizarse de la formación de formadores y tutores. Desde su inicio, ProInfantil formó a 1.200 profesores de nivel inicial que actuaban sin habilitación de nivel secundario. Actualmente, se encuentran en proceso de formación 3.700 profesores y otros 12.597 están inscriptos en las nuevas clases. El programa se extiende a 22 estados y cuenta con la colaboración de 14 universidades federales. El nuevo modelo de implementación posibilitó el aumento de escala del programa.

Enmienda Constitucional 59/2009

La Constitución Federal innovó el ordenamiento jurídico al garantizar el acceso al nivel inicial, en jardines maternos y jardines pre-escolares, a los niños de 0 a 5 años de edad como deber del Estado, evidenciando de manera inequívoca el carácter educativo de dichas instituciones. Resaltando este derecho, la Enmienda Constitucional 59, del 11 de noviembre de 2009, determinó la obligatoriedad de la inscripción en la educación básica, pre-escolar, a partir de los 4 años de edad.

La innovación traída por estos preceptos legales rompe con una historia de atención a la infancia configurada como amparo, filantropía o asistencia social y le confiere una nueva identidad al nivel inicial y un nuevo papel al Estado.

A partir de la EC/59 las instituciones de nivel inicial, tanto las públicas como las privadas particulares, comunitarias, filantrópicas y confesionales son establecimientos educativos pertenecientes a sus respectivos sistemas de enseñanza. Como cualquier sector institucionalizado, la gestión del nivel inicial cuenta, entre otros factores, con la legislación como forma de organizarse para cumplir con objetivos y finalidades propios.

Nuevos Lineamientos Curriculares para el Nivel Inicial

Siguiendo los avances constitucionales, recientemente el Consejo Nacional de Educación (CNE), por medio de la Cámara de Educación Básica (CEB), revisó los Lineamientos Curriculares Nacionales para el Nivel Inicial (DCNEI) (Resolución 5/2009) y reforzó esta nueva identidad del nivel por medio del Dictamen CEB/CNE 20/2009, que determina: “La atención en jardines maternos y jardines pre-escolares como un derecho social de los niños se concreta en la Constitución de 1998, con el reconocimiento del Nivel Inicial como deber del Estado para con la Educación (...) A partir de este nuevo ordenamiento legal, los jardines maternos y jardines pre-escolares pasaron a construir una nueva identidad en la búsqueda de superación de posiciones antagónicas y fragmentadas, ya sean asistencialistas o pautadas desde una perspectiva preparatoria para etapas posteriores de escolarización”.

La construcción de los contenidos curriculares del nivel inicial exige un conjunto de prácticas que busquen articular las experiencias y los saberes de los niños con los conocimientos culturales, artísticos, ambientales, científicos y tecnológicos para promover su desarrollo integral (Resolución CEB/CNE 5/2009).

De esta forma, los jardines maternos y jardines pre-escolares constituyen establecimientos educativos públicos o privados, que educan a los niños de 0 a 5 años y 11 meses de edad, por medio de la implementación de una propuesta pedagógica previamente elaborada y desarrollada por profesores habilitados. Así, el centro de la planificación curricular es el niño que, en las interacciones, relaciones y prácticas cotidianas vivenciadas, construye su identidad personal y colectiva, juega, imagina, aprende, observa, experimenta, cuestiona y establece sentidos sobre la naturaleza y la sociedad, produciendo cultura (Resolución CEB/CNE 5/2009).

La situación actual de la oferta de nivel inicial

Desde 2005, año en el que el informe aquí destacado se concluyó, hasta 2007, año para el cual existen datos de la Pesquisa Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD), se observó una expansión del acceso al nivel inicial un poco más pronunciada que en los períodos anteriores. El crecimiento, sin embargo, ha sido insuficiente para hacer frente a las demandas evidentes en los municipios y para alcanzar las metas planteadas por el Plan Nacional de Educación.

Además de restringido, el acceso es desigual. Analizando los dos grupos de edad (0 a 3 y 4 a 5 años), correspondientes a los segmentos de jardín maternal y jardín pre-escolar luego de la ley de ampliación de la enseñanza de nivel primario a nueve años de duración, se observa que el porcentaje de niños de hasta 3 años que estaban insertos en el sistema educativo, que era del 13% en 2005, alcanzó el 17,1% en 2007. Para la franja de 4 y 5 años, aumentó del 62,8% al 70,1% en el mismo período.

Por otro lado, las oportunidades de asistir al nivel inicial siguen siendo mayores o menores según las características sociales de los niños y sus familias. Se destacan para los dos segmentos etarios las desigualdades debidas a los ingresos de la familia, a la situación de domicilio y a la región, y en menor grado al color y al sexo (Cuadros 1 y 2).

La brecha que separa a los más pobres de los más ricos en la oportunidad de asistir a un establecimiento de nivel inicial se muestra perversa tanto para los niños de hasta 3 años como para los de 4 y 5. Si un tercio de la población de los niños de hasta 3 años perteneciente al grupo de familias más adineradas asiste al nivel inicial, para los más pobres el porcentaje es tan sólo del 10%. En el caso de los niños de 4 y 5 años, casi el 90% de los más ricos se encuentran inscriptos en el sistema educativo, mientras que entre los más pobres ese porcentaje es de aproximadamente el 62%.

Cuadro 1 - Tasa de asistencia al jardín maternal/escuela, niños de 0 a 3 años, por sexo, color, situación del domicilio, grandes regiones y franjas de ingreso mensual familiar per cápita, 2005 a 2007, Brasil

	0 A 3 AÑOS DE EDAD			
	2005	2006	2007	Crec. 2005-2007
Brasil	13	13,3	17,1	4,1
Sexo				
Hombres	13,3	16,1	17	3,7
Mujeres	12,7	14,8	17,3	4,6
Brecha	0,6	1,3	-0,3	
Color				
Blanco	14,5	17,1	19,4	4,9
Negro o mestizo	11,6	13,8	14,9	3,3
Brecha	2,9	3,3	4,5	
Situación del domicilio				
Urbano	15,2	17,6	19,6	4,4
Rural	4,6	6,6	6,4	1,8
Brecha	10,6	11	13,2	
Grandes regiones				
Norte	5,8	8	7,5	1,7
Nordeste	11,7	13,3	13,1	1,4
Sudeste	15,8	19,2	22,1	6,3
Sur	16,1	18,3	21,3	5,2
Centro-Oeste	10	11,5	13,3	3,3
Brecha Sudeste-Norte	10	11,2	14,6	
Renta familiar mensual per cápita				
20% más pobres	8,2	9,5	10,2	2
20% más ricos	29,6	32,3	36,2	6,6
Brecha	21,4	22,8	26	

Fuente: IBGE, Investigación Nacional por Muestra de Domicilios 2005, 2006 y 2007.

Residir en área urbana o rural es otro aspecto que tiene un impacto importante en la oportunidad de acceso al nivel inicial. Esto probablemente refleje no sólo factores relacionados a la estructura de la oferta, sino también a la cultura y al modo de vida en el área rural.

Es un hecho conocido por todos que entre los fenómenos que impulsaron al nivel inicial en Brasil y en otros países se destaca la urbanización y con ella los cambios en el contexto familiar, como el trabajo femenino fuera del hogar y modificaciones en los valores sobre cuidado y educación de los niños. Sin embargo, la reducción de la población rural, que hace difícil organizar la oferta en las cercanías del domicilio de los niños, seguramente tiene un peso muy importante en la baja cobertura educativa en el área rural, especialmente para los niños más pequeños.

Si para los niños en los primeros años de la edad de escolaridad obligatoria muchas veces el acceso a la escuela se vuelve penoso, con largas caminatas o precariedad del transporte escolar, para los más pequeños se acentúan las dificultades. Los datos de la PNAD 2007 muestran que la cantidad de niños de hasta 3 años que van al jardín maternal es tres veces mayor en el área urbana que en la rural. También para la franja de 4 y 5 la diferencia de acceso es pronunciada (73,8% y 54,9%, respectivamente). Se observa, sin embargo, que comparado a lo que se verificaba dos años antes (2005), hubo un aumento expresivo de la oferta escolar para los niños de dicha franja etaria residentes en el área rural.

Las diferencias de acceso a la educación entre las grandes regiones para los niños de hasta 3 años muestran que el Sur y el Sudeste presentan porcentajes un poco superiores al 20%, distanciándose del Nordeste y del Centro-Oeste, con un 14,1% y un 13,3%, respectivamente. La región Norte muestra un acceso muy inferior a las demás (7,5%).

Tales diferencias reflejan en gran parte la participación del área rural en el total de la población, aunque se deba también a otros factores, como políticas y programas implementados a lo largo de las últimas décadas en algunos estados, aumentando la prestación de este servicio. El crecimiento entre 2005 y 2007 fue mayor en las regiones en las cuales la oferta era más expresiva.

Con respecto a la franja de 4 y 5 años, la superioridad de la región Nordeste en el indicador de acceso a la educación (78,8%) ha llamado la atención de los estudiosos. Se observa que esta región supera ligeramente al Sudeste (75,2%) y que estas dos se alejan bastante del Sur, Centro-Oeste y Norte (56,9%, 54,9% y 59,7%, respectivamente). La superioridad del Nordeste, región que generalmente presenta bajos indicadores en el área social, ha sido atribuida al direccionamiento hacia sus municipios de apoyo financiero proveniente de programas federales de incentivo a la atención pre-escolar, especialmente en la década de los años 80.

La población negra o mestiza continúa presentando una desventaja en el acceso al nivel inicial, tanto para los niños de hasta 3 años (14,9% y 19,4%, respectivamente) como para los de 4 y 5 años (68,2% y 72,5%).

Cuadro 2 - Tasa de asistencia al jardín maternal/escuela, niños de 4 y 5 años, por sexo, color, situación del domicilio, grandes regiones y franjas de ingreso mensual familiar per cápita, 2005 a 2007, Brasil

	4 Y 5 AÑOS DE EDAD			
	2005	2006	2007	Crec. 2005-2007
Brasil	62,8	67,6	70,1	7,3
Sexo				
Hombres	62,5	67,1	69,6	7,1
Mujeres	63,1	68,1	70,7	7,6
Brecha	0,6	1	1,1	
Color				
Blanco	65,3	70,2	72,5	7,2
Negro o mestizo	60,6	65,4	68,2	7,6
Brecha	4,7	4,8	4,3	
Situación del domicilio				
Urbano	67,5	72	73,8	6,3
Rural	44,5	50	54,9	10,4
Brecha	23	22	18,9	
Grandes regiones				
Norte	48,5	54,6	59,7	11,2
Nordeste	70,9	73,8	76,8	5,9
Sudeste	67,3	73,5	75,2	7,9
Sur	49,1	53,7	56,9	7,8
Centro-Oeste	49,9	54,7	54,9	5
Brecha Sudeste-Norte	18,8	18,9	15,5	
Renta familiar mensual per cápita				
20% más pobres	52,9	58,5	61,9	9
20% más ricos	86,9	88,3	89,4	2,5
Brecha	34	29,8	27,5	

Fuente: IBGE, Investigación Nacional por Muestra de Domicilios 2005, 2006 y 2007.

Con respecto a los niños de 6 años de edad, los datos de 2007 muestran que el 90,1% se encuentran en la escuela. Aunque menos pronunciadas, se verifican desigualdades en el acceso educativo de dichos niños: si prácticamente la totalidad (97,8%) de los oriundos del sector más adinerado se encuentra en la escuela, en el sector más pobre el porcentaje es bastante menor (88%).

De acuerdo a la legislación, dependiendo del mes de nacimiento, los niños de 6 años deben estar en el nivel inicial o en el nivel primario⁴. Según la PNAD, del total de estos niños, el 42,5% se encuentra en la escuela primaria, el 28,8% en el jardín pre-escolar y el 20,5% en clases de alfabetización. No es posible saber si dichas clases forman parte o no de la escuela primaria. De los 630 mil niños de esta edad que asisten a clases de alfabetización, el 40,8% está en el Nordeste.

Cuadro 3 - Asistencia escolar, 2009, Brasil

Edad	Pob. total	Asist. escuela	% del total
0	2.569.681	58.023	2,3
1	2.589.122	230.465	8,9
2	2.648.473	527.515	19,9
3	2.729.548	1.121.364	41,1
4	2.847.918	1.862.666	65,4
5	2.796.647	2.361.918	84,5
6	2.986.499	2.790.594	93,4
Total	19.167.888	8.952.545	46,7

Fuente PNAD/IBGE.

Consideraciones finales

Los cambios ocurridos en este breve período que separa la conclusión del informe y su publicación dejan en evidencia una tendencia de consolidación del nivel inicial en el ámbito del sistema educativo.

Resulta innegable que la inclusión de dicha etapa educativa en los mecanismos de financiamiento de la educación básica, como el Fundeb y la asignación por escolaridad, representa una oportunidad sin precedentes de inflexión en las políticas públicas de educación infantil, tanto en el ámbito federal como en el de los municipios. No obstante, aún no es posible verificar el impacto del Fundeb. Como la distribución de los recursos del Fondo en cada estado se realiza sobre la base de matrículas existentes al año anterior, se genera la necesidad de un esfuerzo inicial de creación de nuevas vacantes, lo que exige la construcción de nuevos espacios. Con respecto a las instituciones en convenio, las mismas pasaron a tener lugar en el Fundeb recién en 2008 y todavía no hay información sobre cómo está funcionando esta inclusión en los municipios, si por ejemplo esto redundó en un aumento de recursos para las instituciones.

Además, si los recursos financieros son fundamentales, no son suficientes para una política de educación basada en estándares de calidad y equidad. Este es especialmente el caso del nivel inicial, que se vio ampliado en el territorio nacional en detrimento de la calidad y con exclusión de segmentos de la población que tanto podrían beneficiarse con ella.

Las iniciativas en el ámbito federal, como las orientaciones a los sectores municipales de educación para que se responsabilizaran por las instituciones en convenio, el apoyo financiero para la expansión de la red de escuelas públicas de nivel inicial, las orientaciones a los municipios en el establecimiento de sus políticas y de estándares de calidad del servicio, la inclusión del nivel inicial en programas de apoyo a los sistemas de enseñanza, como el PDDE, el PNATE, la Biblioteca Escolar, etc., responden a problemas identificados en el informe y que demandaban actuación del MEC. Deberán presentar impactos expresivos en el área y deben ser objeto de monitoreo y evaluación por parte del Ministerio.

Finalmente, es relevante mencionar que el MEC, por medio del Consejo Nacional de Educación y de la Secretaría de Educación Básica (SEB), dio inicio a la revisión de los Lineamientos Curriculares Nacionales para la Educación Básica, inclusive del nivel inicial. Están siendo discutidas orientaciones curriculares para esta etapa educativa, bajo coordinación de la SEB y con participación de los dirigentes

municipales, sectores académicos y profesionales del área. Además de ser referencia para los sistemas de enseñanza y para jardines maternos y jardines pre-escolares, deberán constituir una base para la revisión de los cursos de formación de profesores de nivel inicial.

Notas

¹ Texto actualizado por Marina Silvestre de Alencar. Directora de Currículos y Educación Integral. Secretaría de Educación Básica. Ministerio de Educación, Brasil. Abril de 2012.

² Los que se encuentran en clases de alfabetización han sido contabilizados en el nivel inicial.

³ Según Decreto de Necesidad y Urgencia 455, de 28 de enero de 2009, transformado en la Ley 11.947, del mismo año.

⁴ El Consejo Nacional de Educación, en el Dictamen CEB/6/2005, determina que “los sistemas de enseñanza deberán establecer las condiciones para la inscripción de niños de 6 (seis) años en la Escuela Primaria con respecto a la edad cronológica: que tengan 6 (seis años) cumplidos o que cumplan los seis años al comienzo del ciclo lectivo”. Muchos consejos estatales y municipales, sin embargo, definieron la inscripción en la escuela primaria de niños que cumplen 6 años durante el ciclo lectivo. El mes de referencia difiere en los diversos sistemas.

Bibliografía

BRASIL/MEC/SEB (2009). Política de Educación Infantil en Brasil: Informe de Evaluación. Brasilia: MEC, Secretaría de Educación Básica.

BRASIL. *Decreto 6.253 de 2007*. Dispone sobre el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb), reglamenta la Ley n° 11.494, de 20 de junio de 2007, y plantea otras disposiciones.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm

BRASIL. *Enmienda Constitucional N° 53 de 2006*. Modifica la redacción de los arts. 7°, 23, 30, 206, 208, 211 y 212 de la Constitución Federal y el art. 60 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm

BRASIL. *Ley 11.274 de 2006*. Modifica la redacción de los arts. 29, 30, 32 y 87 de la Ley n° 9.394, disponiendo sobre la duración de 9 (nueve) años para la enseñanza de nivel primario, con inscripción obligatoria a partir de los 6 (seis) años de edad.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm

BRASIL. *Ley 11.494 de 2007*. Reglamenta el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación – (Fundeb), del que trata el art. 60 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias.

ftp://ftp.fnede.gov.br/web/fundeb/lei_11494_20062007.pdf

BRASIL. *Ley 11.947 de 2009*. Dispone sobre la atención de la alimentación escolar y del Programa Dinero Directo a la Escuela para los alumnos de la educación básica; modifica las Leyes n° 10.880, de 9 de junio de 2004, 11.273, de 6 de febrero de 2006, 11.507, de 20 de julio de 2007; deroga dispositivos del Decreto de Necesidad y Urgencia n° 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, y la Ley n° 8.913, de 12 de julio de 1994; y plantea otras disposiciones.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm

BRASIL (2000). *Plan Nacional de Educación*. Brasilia: Congreso Nacional

<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>

BRASIL/MDS/SAS (2004). *Política Nacional de Asistencia Social*. Brasilia: MDS/Secretaría de Asistencia Social. www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/pnas.pdf/download

BRASIL/MDS/CNAS (2004). *Resolución CNAS N° 145*. MDS/Consejo Nacional de Asistencia Social. <http://www.mds.gov.br/servicos/legislacao/resolucoes>

BRASIL/MDS/SAS/DPB (2004). *Nota técnica sobre el Programa de Atención al Niño*. Brasilia: MDS/ Departamento de Protección Social Básica.

BRASIL/MEC (2005). *Colección Proinfantil*. Brasilia: MEC, Secretaría de Educación Básica. Secretaría de Educación a Distancia
<http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=668>

BRASIL/MEC (2007). *Plan de Desarrollo de la Educación*. Brasilia: MEC.
<http://portal.mec.gov.br/pde/>

BRASIL/MEC/CNE. *Dictamen del Consejo Nacional de Educación N° 6 de 2005*. Revisión del Dictamen CNE/CEB 24/2004, que apunta al establecimiento de normas nacionales para la ampliación de la Enseñanza Primaria a nueve años de duración. Brasilia: MEC/Consejo Nacional de Educación, 2005.
http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb006_05.pdf

BRASIL/MEC/FNDE (2007). *ProInfancia*. Brasilia: MEC/Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación.
http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=pro_infancia.html

BRASIL/MEC/SEB (2009). *Indicadores de la Calidad en el Nivel Inicial*. Brasilia: MEC/SEB.
http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic_qualit_educ_infantil.pdf

BRASIL/MEC/SEB/DPE/COEDI (2009). *Orientaciones sobre convenios entre secretarías municipales de educación e instituciones comunitarias, confesionales filantrópicas sin fines de lucro para la oferta de nivel inicial*. Brasilia: MEC/Secretaría de Educación Básica/DPE/COEDI. http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12579%3Aeducacao-infantil&Itemid=859

BRASIL/MEC/SEB/DPE/COEDI (2005). *Parámetros Básicos de Infraestructura para Instituciones de Nivel Inicial*. Brasilia: MEC/Secretaría de Educación Básica/DPE/COEDI.
http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/miolo_infraestr.pdf
<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparinfestencarte.pdf>

BRASIL/MEC/SEB/DPE/COEDI (2005). *Parámetros Nacionales de Calidad para el Nivel Inicial*. Brasilia: MEC/Secretaría de Educación Básica/DPE/COEDI.
<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol1.pdf>
<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol2.pdf>

BRASIL/MEC/SEB/DPE/COEDI (2005). *Política Nacional de Nivel Inicial: por el derecho de los niños de cero a seis años a la educación*. Brasilia: MEC/Secretaría de Educación Básica/DPE/COEDI.
<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfpolit2006.pdf>

CAMPAÑA NACIONAL POR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN (2006). *Fundeb en Serio*. San Pablo: Campaña Educación.
<http://www.campanhaeducacao.org.br/fundebpravalor/>

MIEIB (2006). *Pañales Pintados*. Río de Janeiro: Movimiento Interfóruns de Nivel Inicial de Brasil/Foro de N.I. de Río de Janeiro.
<http://www.mieib.org.br/>



Los planes de educación obligatoria y otras políticas de Estado en Paraguay

Dora Inés Perrotta

Directora General de Educación Inicial y Escolar Básica
Ministerio de Educación y Cultura, Paraguay

Presentación

El Paraguay es un país mediterráneo ubicado en la zona central de América del Sur, con una superficie de más de 406 mil km² y una población total estimada en más 6.300.000¹ habitantes (datos del 2009), con una estructura joven en la que el 45% del total tiene menos de 20 años. Es miembro del MERCOSUR desde su creación en 1991.

El número total de niños y niñas de 0 a 8 años está estimado en más de 1.315.000² en 2009 y constituye el 21% de la población total proyectado para ese año. Considerando las proyecciones poblacionales para el período 2008-2015, la tendencia es hacia su estabilización, con un crecimiento leve y una incidencia gradualmente decreciente en el conjunto de la población total, al pasar de constituir de 23% a un 21% entre inicios y fines de dicho período. Es importante considerar además que de este grupo de población, la infancia indígena de 0 a 9 años, en 2002, sumaba un poco más de 30.000 niños, distribuidos en forma bastante equilibrada entre varones (51%) y niñas (49%)

Los habitantes indígenas del Paraguay están constituidos por cinco familias lingüísticas y veinte etnias o pueblos. El Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas 2002 estableció una población total de 89.169 habitantes, que representa el 1,7% de la población total del país, con una diferenciación zonal y generacional importante, pues es fundamentalmente rural (91% vive en las zonas rurales) y joven (57% del total tiene de 0 a 19 años).

Históricamente, Paraguay ha atravesado por diversos problemas sociales, económicos, culturales y políticos vinculados a condicionamientos externos e internos, a los que se han dado respuestas parciales y limitadas. Actualmente, desde el Estado paraguayo la política pública para el desarrollo social Paraguay para Todos y Todas promueve políticas universales que potencian una real presencia del Estado en la gestión del desarrollo de la sociedad, de modo de garantizar el ejercicio y goce de los derechos humanos. Al mismo tiempo, reconoce la situación de pobreza y exclusión social en la que se encuentran familias, grupos y comunidades, por lo que enfatiza acciones dirigidas a dar respuestas concretas a esta situación.

Las acciones contenidas en las políticas públicas paraguayas de todos los sectores reconocen y se fundamentan, entre otros, en los principios de:

- **Gobernabilidad.** La concreción de la política se basa en acuerdos que involucran a los tres poderes del Estado.
- **Universalidad.** Todas y todos los habitantes del territorio nacional tienen acceso a bienes y servicios públicos; los más pobres serán sujetos de acciones focalizadas en procesos de inclusión social.
- **Igualdad.** Reconoce que todas las personas son iguales en dignidad y en derechos.

- Equidad. Igualdad de oportunidades a favor de aquellas personas, familias, colectivos, grupos y comunidades que se encuentren en situación de mayor rezago.
- Participación social y protagónica. Desde el territorio la gente dinamiza procesos de desarrollo social basados en las necesidades reales con el apoyo de la gestión pública.
- Diversidad. Contempla el pluralismo cultural, valora y permite a cada persona desarrollarse con igualdad de oportunidades y con derecho a su cultura, idioma y forma de vivir.
- Articulación, coordinación, complementariedad e integralidad. Supone que las acciones lleguen al territorio social de manera integral e integradas, teniendo como centro al sujeto social.
- Transparencia, eficiencia y eficacia. Que los recursos que se asignan para la implementación tengan un retorno social ético altamente positivo para toda la población.

En este contexto, poner de manifiesto el nuevo escenario socio-político responde a la necesidad de instalar una nueva agenda de lo público en educación. Esta nueva agenda debe integrar lo ya realizado, las lecciones aprendidas y las experiencias educativas desarrolladas por los maestros y maestras del Paraguay a la necesidad de construir colectivamente un marco conceptual, basado en las últimas investigaciones nacionales e internacionales en cuanto al acceso, calidad, gestión escolar e innovaciones pedagógicas pertinentes al contexto paraguayo. A su vez, se debe apelar a un diseño de estrategias coherentes para implementar y adecuar este marco conceptual en las diferentes comunidades educativas locales.

Se trata de responder a la necesidad de mirar al sistema educativo nacional en el contexto histórico social concreto en el que se enmarca el Plan Nacional de Educación 2024. Asumir este contexto responde igualmente a la concepción de seres histórico-sociales con que son asumidos los sujetos de la educación.

En este nuevo contexto histórico, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) asume la tarea de socializar progresivamente sus propuestas para el sector educativo, no desde *la verdad absoluta* sino desde procesos de construcción participativa y de espacios comunitarios de aprendizaje. Esto obedece a que ya no existe un modelo teórico capaz de responder a los desafíos o necesidades de la educación paraguaya, sino que este modelo se debe ir construyendo, articulando diferentes niveles de saberes, hasta encontrar una propuesta que tenga “sentido” para los diferentes actores.

El Plan Nacional de Educación 2024 representa la hoja de ruta de la política educativa y establece la agenda prioritaria en la gestión pública orientada a producir las transformaciones necesarias que garanticen una educación de calidad para todos y todas a lo largo de toda la vida. Busca revertir el rezago histórico de la población paraguaya en materia educativa con una nueva concepción emancipadora. Al mismo tiempo, intenta responder a los desafíos actuales de la educación, además de su mejoramiento continuo de acuerdo a la dinámica de los requerimientos sociales y de las nuevas tendencias mundiales y educacionales.

Marco legal de la educación paraguaya

Con la caída de la dictadura en 1989, la educación en el Paraguay adquirió gran relevancia, lo cual se plasma en la Constitución Nacional del año 1992. En la Constitución Nacional se establece que toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente y se dispone la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio. Además, determina que la erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo son objetivos permanentes del sistema educativo. Asimismo, garantiza

el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades de acceso a los beneficios de la educación, además de la libertad de enseñar sin más requisitos que la idoneidad y la integridad ética.

Establece la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Escolar Básica (EEB). Otro aspecto enfatizado en la Constitución es la enseñanza en la lengua materna, afirmando que en los comienzos del proceso escolar se realizará la enseñanza en la lengua oficial materna del niño. A su vez dispone que el sistema y el proceso educativo deben desarrollarse en el contexto de la cultura de la comunidad.

Por otro lado, expresa que los recursos destinados a la educación en el Presupuesto General de la Nación no serán inferiores al 20% del total asignado a la Administración Central, excluyendo los préstamos y las donaciones.

En 1998 se promulga la Ley 1.264 General de Educación. Esta ley establece los principios generales para la educación pública y privada del Paraguay y otorga a la educación un lugar prioritario para la consolidación de la democracia, la disminución de las desigualdades y la apertura de nuevas oportunidades para todos los habitantes del país. Asimismo, garantiza la igualdad de oportunidades para acceder a los beneficios de la educación y para trabajar en la docencia.

Teniendo en cuenta entre otros considerandos que es función del Estado paraguayo garantizar el derecho que tiene toda persona a una educación integral y permanente en igualdad de oportunidades, el 15 de febrero de 2011 se promulgó la Ley 6.162 que establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación inicial y de la educación media.

Ante la ausencia de un marco normativo que garantice la inversión en educación y la efectivización de la obligatoriedad en la educación inicial, básica y media, el MEC ha formulado un proyecto de ley para el financiamiento de la educación obligatoria de Paraguay, próximo a ser presentado al parlamento nacional.

Hacia la política pública: Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2011-2020

El Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia (PNDIPI) 2011-2020 es la hoja de ruta de la política pública que propone una gestión interinstitucional articulada a través de los programas y proyectos vigentes en las instituciones involucradas en la atención a la primera infancia y aquellos que se generen en lo sucesivo. Apunta a las generaciones del bicentenario y a las que vendrán, buscando el desarrollo integral de todos los niños y niñas de 0 a 8 años que viven en el Paraguay.

Es importante destacar que se ha conformado una mesa interinstitucional entre tres secretarías de Estado: Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia. Durante el proceso de diseño y elaboración se ha promovido la participación, consulta y validación con diferentes actores: niños y niñas de 6, 7 y 8 años; adolescentes; familias; ONG; fiscalías; autoridades educativas de las regiones sanitarias; intendentes; gobernadores; Coordinadora por la niñez del frente parlamentario; consejos de niñez; especialistas en educación y salud; y Secretaría de la Niñez, entre otros involucrados a través de mesas de trabajo y foros regionales.

El documento del PNDIPI forma parte de la Política Nacional de la Niñez y Adolescencia (POLNA 2003-2013) y de la Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 –dentro de la cual se consolidan las orientaciones, compromisos y estrategias vigentes–, así como de las nuevas políticas sectoriales de calidad de vida y salud con equidad, de desarrollo de la educación y la cultura y de protección social y, en relación con ellas, los planes, programas y proyectos que las implementan.

El Plan es una iniciativa de las instituciones públicas y de los miembros del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia que convoca a todo el Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de la Niñez y Adolescencia (SNPPINA), ente descentralizado y mixto. Su objetivo es definir aspectos estratégicos orientados al logro de resultados en la primera infancia, al vínculo con la familia y la comunidad y al fortalecimiento de la intervención institucional.

Para la presente política, la primera infancia es la etapa de desarrollo del niño y la niña, desde su nacimiento hasta los 8 años de edad. Es en la misma que su atención necesariamente debe ser integral para incluir el cuidado o protección que requiere y necesita, para preservar la vida en sus aspectos básicos (salud, nutrición, prevención y afecto) y favorecer su sano y adecuado crecimiento.

Por ello, el Plan busca proteger, promover y asistir a la primera infancia como sujeto de derecho con los derechos establecidos en forma específica por la Convención sobre los Derechos del Niño. También comprende a todos aquellos que están enmarcados en los derechos humanos y que son inherentes a toda persona humana y durante toda su vida. Entre los principios del plan se destacan la universalidad y la no discriminación, la atención al interés superior del niño y la niña, la integralidad, la participación, el juego y el respeto a la lengua materna, entre otros.

Objetivos del Plan

En forma general:

Garantizar la vida plena, crecimiento y desarrollo integral mediante la asistencia, protección y promoción de los derechos.

En forma específica:

- a. Promover y proteger los derechos del niño y la niña con la participación de los mismos, las familias y comunidades.
- b. Restituir los derechos a la primera infancia socialmente excluida, reparando los deterioros y daños sufridos.
- c. Romper la transmisión generacional de la pobreza.
- d. Aumentar y racionalizar la inversión social en la primera infancia, para incrementar su impacto y su efectividad en el mediano y largo plazo.

Situación y principales avances en la salud de la primera infancia

La situación actual de la salud, enfermedad y mortalidad de los niños y niñas, las mujeres embarazadas por primera vez y las madres muestra, a través de un gran número de indicadores, que en los últimos años se ha ido avanzando lentamente y que aún queda mucho por hacer para lograr elevar la calidad de vida de la primera infancia y garantizar su protección integral desde la etapa de su gestación.

El nuevo Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Infancia 2010-2015¹, del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, intenta abordar, en toda su complejidad, la problemática de la salud de la infancia desde sus determinantes sociales. Para ello destaca la importancia de la primera infancia para el posterior desarrollo de las personas. Y entiende que las limitaciones y daños producidos por el contexto de pobreza, la desigualdad social, los problemas ambientales, la violencia intrafamiliar y las enfermedades, entre otros, se pueden reproducir a todos los ciclos de vida, desde esta etapa. En ese sentido, sus metas para 2015 están definidas por los indicadores nacionales, que son a su vez las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

El objetivo general del Plan es elevar la calidad de vida y la salud de la infancia mediante su promoción, garantizando sus derechos a través de ambientes familiares y comunitarios protectores y del acceso a servicios sanitarios equitativos, integrales y de calidad.

La lactancia materna exclusiva se presenta como una estrategia orientada a lograr la alimentación, nutrición, protección y el desarrollo infantil. Es promovida desde las distintas direcciones operativas del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social que atienden la salud de la infancia y de la madre. Es implementada en los hospitales “amigos de la niñez” y en los servicios de salud a través de los Diez Pasos de la Lactancia Materna Exclusiva y la línea de acción Maternidad Segura. También desde la ONG Liga de la Leche del Paraguay, que desde su fundación (1983) y asociada a la Liga Internacional de la Leche viene generando acciones de sensibilización y de implementación de la estrategia de la lactancia materna exclusiva entre las embarazadas y las madres, a través de visitas domiciliarias y hospitalarias y capacitaciones, entre otros.

Respecto de la inmunización por vacunas, el Programa Ampliado de Inmunizaciones, del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, ha establecido una diversidad de estrategias para lograr su universalización.

En el corto y mediano plazo y como uno de los ejes estratégicos, la implementación de la nueva política de salud con base en el sistema de Redes de Atención a la Salud, cuyo núcleo central son las Unidades de Salud de la Familia (USF) instaladas en las localidades o compañías de los distritos priorizados, posibilitará la atención sanitaria de la familia, mediante la Red de APS (Atención Primaria de la Salud), para pasar de una forma asistencialista y fragmentada a su promoción integral, involucrando a la comunidad en todo el proceso. La promoción que realiza el Equipo de Salud de la Familia incluye el diagnóstico de la comunidad, los servicios de prevención (controles periódicos de la salud materno infantil) y la educación para la salud y la calidad de vida. Además, comprende la asistencia a los enfermos y, en caso necesario, la transferencia a los otros servicios de salud y el posterior seguimiento para su recuperación y rehabilitación; las visitas domiciliarias; y las alertas al sistema ante los riesgos y las amenazas a los que están expuestas las familias en sus contextos, como brotes y epidemias de gripe, dengue y fiebre amarilla, entre otros.

A su vez, la Red de APS tiene como respaldo y complemento a otras tres redes, con las que forma las redes principales del Sistema Nacional de Salud, que se están activando en la coyuntura actual, como la Red de Policlínicas de Especialidades; de Urgencias; y de Atención Hospitalaria.

A pesar de todo lo realizado, ¿cuáles son aquellas dificultades que persisten?

- La mortalidad infantil, antes de cumplir 1 año de edad, y entre 1 y 4 años, sigue siendo elevada. La tasa registrada de mortalidad infantil antes de cumplir el primer año de vida es de 15,5 por mil nacidos vivos; mientras que la de los niños y niñas menores de 5 años es de 18,7 por mil nacidos vivos. Estas son prevenibles en gran parte.
- Sólo un 25% de la población menor de 1 año goza de la lactancia materna exclusiva.
- Del total de mujeres embarazadas registradas y asistidas en los servicios de control prenatal, el 30% sufre de desnutrición.
- La infancia con discapacidad de 0 a 9 años, registrada, es de 5.784 en total.

Situación y avances de la educación inicial y del primer ciclo de la escolar básica

La educación inicial está organizada en dos modalidades, formal y no formal, y en cuatro etapas: maternal (0 a 3 años), pre-jardín (3 años), jardín (4 años) y preescolar (5 años). Por su parte, el primer ciclo de la educación escolar básica está orientado a los niños y las niñas de 6 a 8 años y está organizado por grados, del primero al tercero.

Con la nueva Ley de Obligatoriedad y Gratuidad de la Educación Inicial y la Educación Media, promulgada en febrero de 2011, se establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación inicial, por lo que el preescolar ya es obligatorio en todo el país. Esta obligatoriedad apunta a que los padres envíen a sus hijos a un servicio educativo tomando conciencia de que es un derecho del que los niños y niñas deben gozar.

En este marco, el Ministerio de Educación y Cultura desarrolla programas y proyectos que apuntan a fortalecer la atención integral de los niños y niñas. Entre ellos se destacan: la actualización de la normativa pedagógica y administrativa para la enseñanza de los niños y niñas; la formación inicial y la capacitación en servicio de los docentes; el Marco Curricular de la Educación Inicial; programas diferenciados para maternal, jardín y preescolar; un nuevo diseño curricular para la formación, especialización y profesionalización docente en educación inicial; un reglamento de la educación inicial y preescolar y una red de técnicos zonales de educación inicial para asistir a los centros educativos formales y no formales y promover el nivel.

Como una experiencia innovadora surge la implementación del Proyecto Matemáticas Grandes para Niños Pequeños, denominado Tikichuela Matemática en mi Escuela (2010-2012), cuya población meta son los niños y niñas de 5 y 6 años de áreas urbanas y rurales de un departamento del país. Esta experiencia incorpora materiales educativos adecuados para docentes/educadores y para niños y niñas. Los docentes/educadores son capacitados en la metodología de radio interactiva para la enseñanza/aprendizaje de las matemáticas.

Otra experiencia que cabe mencionar es el Proyecto Regional sobre Indicadores de Desarrollo Infantil (PRIDI) (2010-2012), cuyo objetivo es generar un programa regional de compilación y uso de datos e indicadores comparables de resultados sobre desarrollo infantil (en niños de entre 2 y 4 años y 11 meses). El mismo se desarrolla en cinco países: Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Perú. Los datos generados por el PRIDI son comparables entre y dentro de los países y servirán para identificar brechas en el nivel de desarrollo entre grupos de niños y alimentar procesos de política, ya sea de elaboración, seguimiento o evaluación.

El Proyecto Fortaleciendo Acciones para el Programa de Niñez en los Centros de Recursos de Educación Permanente (2009-2011) permite desarrollar un programa para mejorar la atención educativa de los niños y niñas de 0 a 8 años y sus familias. Se lleva a cabo en la modalidad no formal articulando acciones con la Dirección General de Educación Permanente.

Entre 2001 y 2009 el país ha logrado instalar una oferta y demanda considerable en la educación inicial, con base en la inversión pública y la cooperación internacional, que permitió al Ministerio de Educación y Cultura elaborar y gestionar el Plan Nacional de Educación Inicial 2002-2012 y dos programas de gestión de políticas y estrategias innovadoras, orientadas a mejorar las condiciones pedagógicas y administrativas del nivel.

Respecto al primer ciclo de la escolar básica, el MEC viene ejecutando el Programa Escuela Viva II, de intervención pedagógica y socioeducativa en escuelas rurales, urbanas e indígenas. Se implementa a través de políticas universales como la campaña de alfabetización inicial; de aquellas vinculadas al mejoramiento de las competencias lecto escritoras de los niños y niñas de primer ciclo; de la capacitación sistemática y continua a docentes; y de la asistencia técnica, monitoreo y provisión de materiales a los niños/as y docentes. También desarrolla políticas focalizadas para las escuelas de mayor vulnerabilidad con estrategias innovadoras basadas en la transferencia de recursos a las instituciones para el financiamiento de proyectos educativos, curriculares, socioafectivo, de acceso y retención de los estudiantes del primer, segundo y tercer ciclo de la EEB, como también mediante la implementación de la modalidad de iniciación profesional agropecuaria para jóvenes del tercer ciclo de la EEB de las zonas rurales.

Sin embargo, ¿cuáles son aquellas dificultades que persisten? Según los últimos datos oficiales del MEC, provenientes de la Dirección General de Planificación Educativa, del Sistema de Estadísticas Educativas Continuas de 2009:

- Tasa neta de escolarización del pre escolar (5 años): 68%.
- Gran dificultad de acceso a servicio educativo para primera infancia (0 a 4 años): sólo 3,7%.
- Sólo el 19,7% de los niños y niñas de 4 años acceden al jardín de infantes.
- La tasa neta de escolarización del primer ciclo es del 85 % y la bruta del 99%.
- La sobreedad en primer y segundo ciclo es del 17,9 %.
- Problemática: repitencia, abandono, sobreedad y escasos logros de aprendizaje.

Situación de la promoción y protección de la primera infancia

A diez años de la creación del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de la Niñez y Adolescencia por medio del Código de la Niñez y Adolescencia (2001), el Paraguay logró avances importantes en la atención de la niñez. Sin embargo, continuó acumulando deudas históricas, pues las acciones emprendidas para protegerlos de los riesgos a los que están expuestos han resultado insuficientes para promover a los niños y niñas hacia el goce de una mejor calidad de vida.

Las situaciones de riesgo que afectan a los niños y niñas de esta franja etaria se asocian al maltrato en el ámbito familiar. Cabe advertir que en los espacios escolares y otros de atención directa –como los servicios de salud, transporte, policía–, también suceden hechos de violencia contra los niños y las niñas. Se trata de actos poco denunciados, que lejos de ser eventos aislados forman parte de mecanismos asociados con los sistemas autoritarios, así como con la baja calidad de formación de los docentes, médicos, enfermeros y los profesionales en general. También, con los condicionamientos histórico-culturales que siguen primando a pesar de los procesos de reforma y de la promoción y difusión de los derechos de los niños y niñas.

Una de las situaciones a mejorar es la cobertura del Registro de Nacimiento. Se está avanzando entre varias instituciones en el marco del Plan de Universalización del Registro Civil, por lo que se ha conformado una comisión nacional, integrada por cinco instituciones involucradas, que firmaron carta-acuerdos y resoluciones para contribuir en la tarea prevista.

Otro problema importante está relacionado con el trabajo infantil, ya que la primera infancia es la etapa en la que este se naturaliza. Esto sucede cuando el niño y la niña acompañan a la familia al trabajo en la calle, a la recolección de desechos. En la zona rural, las familias están vinculadas a los sistemas de monocultivos que utilizan trabajo infantil para los procesos de fumigación con agrotóxicos, como las cosechas de algodón y granos, entre otros. Por eso, su erradicación es una misión compleja que en este momento se aborda a través de acciones más integrales desde una mesa interinstitucional.

Además, persisten problemáticas vinculadas con los niños y niñas en situación de calle: niñez institucionalizada, en situación de criadazgo, víctimas de distintas formas de violencia, entre otros.

Las diversas estrategias desarrolladas en los tres últimos años por la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (SNNA) –con las Direcciones de Salud Integral de la Niñez y la Adolescencia; Grupos Vulnerables y Bienestar Social, del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social–, así como los programas focalizados e universales implementados desde el Ministerio de Educación y Cultura, en forma directa y en alianza con otras instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales, permiten una aproximación a la situación de los niños y niñas de 0 a 8 años que viven en condiciones de mayor vulnerabilidad. Sin embargo, requieren ser fortalecidas y sostenidas.

La revisión de la situación de la primera infancia ha permitido organizar y analizar las alternativas de solución en los objetivos de corto, mediano y largo plazo, así como las estrategias universales y específicas que se proponen en el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia.

Por lo tanto, la mejora de las situaciones desfavorables relacionadas con la primera infancia requiere de una ardua tarea de cambio en la práctica de autoridades, maestros, madres, padres y ciudadanía a través del Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2011-2020.

Por todo esto, el Estado Paraguayo, a través del Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia, toma la decisión de orientar las acciones que en los próximos diez años guiarán para dar un fuerte impulso y sostenibilidad a las políticas, planes, programas y proyectos a favor de la primera infancia, no sólo porque existen compromisos que cumplir en el presente, sino porque existe un futuro que nos desafía.

Notas

¹ Estimaciones con base en DGEEC (2005), Proyección de la población por sexo y edad. 2000-2050, Paraguay, ver www.dgeec.gov.py

² DGEEC (2006), Proyecciones de la Población 2000-2050.

³ Primera edición (2010).

5. Talleres

Programa Nacional Primeros Años. El abordaje integral del desarrollo infantil en acción: innovación, territorialidad y participación

Política pública de igualdad y calidad en la educación inicial. Generando las condiciones materiales y simbólicas para la inclusión

Educación sexual integral desde los primeros años. Abordaje familiar

Políticas públicas de salud y su incidencia en el desarrollo infantil temprano. El rol de la familia, experiencias y desafíos

Abordaje integral del desarrollo infantil. Políticas socioeducativas y medios de comunicación. Reflexiones sobre la construcción de lazos de intercambio entre escuelas, familias y comunidad para la educación de las niñas y los niños pequeños

El derecho a la identidad y su articulación en las políticas públicas

Seguridad alimentaria de las familias y la comunidad: “Decisiones a la hora de comer”. Análisis de condiciones y contextos que inciden en la alimentación de la primera infancia. Estrategias y propuestas

Modelos de evaluación de políticas públicas de la primera infancia. Evaluación del desarrollo temprano en la infancia: conocer para transformar. Evaluación de la primera infancia, las Metas 2021

Infancia, cultura y medios. Miradas y perspectivas sobre la producción de contenidos audiovisuales

Problemáticas en la primera infancia: promoción, prevención y atención. Salud mental y discapacidad

La protección de derechos en la primera infancia. Los sistemas locales de protección, detección y prevención del maltrato y abuso infantil

Programa Nacional Primeros Años. El abordaje integral del desarrollo infantil en acción: innovación, territorialidad y participación

Coordinación: Mesa de Planificación Estratégica y Coordinación Programática del Programa Nacional Primeros Años.

Objetivos del taller

Presentar los avances del Programa Primeros Años como experiencia de abordaje integral del desarrollo infantil temprano en la agenda de las políticas públicas, socializar experiencias del Programa y promover el debate respecto de las condiciones a tener en cuenta en los contextos de los/as participantes, en vistas a la constitución de entornos protectores de derechos de niños y niñas desde los primeros años de vida.

Presentación

Primeros Años es un programa nacional que se desarrolla en el ámbito del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la República Argentina. Se enmarca en el paradigma consagrado por la Convención sobre los Derechos del Niño y la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, constituyendo un programa innovador en la gestión integral de una política pública destinada al desarrollo infantil. En tal sentido, tiene como objetivo instalar como política pública el abordaje integral del desarrollo de niños y niñas de 0 a 4 años en su contexto familiar y comunitario y acompañar y fortalecer a las familias en su rol protagónico de crianza.

Se inicia a partir de un convenio firmado en noviembre de 2005 entre los ministerios de Desarrollo Social, Salud y Educación con el compromiso de llevar adelante una política pública orientada a favorecer el desarrollo de las niñas y niños de 0 a 4 años a través de la consolidación de entornos protectores de derechos. A partir de 2009 se suman los ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Justicia y Derechos Humanos. Desde una perspectiva de derechos humanos, integralidad y equidad territorial, estos cinco ministerios integran recursos y acciones para el desarrollo del Programa consolidando espacios de carácter interinstitucional en los niveles nacional, provincial

y local. En tal sentido, las acciones del Programa tienen como criterios directrices la integralidad – en términos de intersectorialidad y complementariedad– y el abordaje territorial, promoviendo la participación y organización comunitaria y el respeto a la diversidad cultural y equidad territorial.

Estos criterios se traducen en el territorio a través de: la consolidación de espacios interministeriales e interinstitucionales, la conformación de equipos técnicos interdisciplinarios, el fortalecimiento de las capacidades institucionales locales y de redes territoriales, la formación de facilitadoras y facilitadores en temáticas referidas al desarrollo infantil integral, la promoción de iniciativas comunitarias y el acompañamiento a las familias en sus prácticas de cuidado y atención de las niñas y los niños.

El acompañamiento a las familias se realiza a través de las/os facilitadores, quienes constituyen actores clave en el proceso de reconstrucción del entramado social. Su tarea en la comunidad gira en torno a promover espacios de encuentro entre las familias a fin de fortalecer la participación y organización comunitaria y el funcionamiento de las redes. Además, apunta a facilitar el acceso de las personas a los servicios básicos, permitiendo así que recuperen la confianza no sólo en sus propias posibilidades y capacidades sino en el poder de la comunidad para mejorar el entorno y calidad de vida de los niños y niñas en tanto sujetos de derechos.

Actualmente, la cobertura geográfica del Programa incluye a 224 localidades de 23 provincias del país, en donde se han constituido 21 Mesas Provinciales y Municipales –integradas por referentes de los gobiernos provinciales y municipales– que llevan adelante espacios interministeriales de trabajo conjunto. Se han conformado 166 Mesas Locales que están funcionando en 118 localidades, contando con la participación de repre-

sentantes de instituciones y organizaciones de la comunidad.

Hasta el momento se han formado a 10.571 facilitadoras/es en una concepción integral del desarrollo infantil y se han capacitado 322 coordinadoras/es de facilitadoras/es pertenecientes a instituciones locales y a organizaciones de la sociedad civil, incorporando el abordaje de cuestiones específicas del rol de la coordinación para la gestión local.

El trabajo con las familias ha logrado consolidarse a través del tiempo teniendo en cuenta las particularidades de cada localidad. Esto ha permitido que al presente 528.550 familias hayan sido sensibilizadas en el marco del Programa.

En cuanto a la propuesta de las iniciativas locales, se presentaron 148 proyectos desarrollados en distintas localidades, de los cuales 71 están siendo implementados a partir del trabajo conjunto de diversos actores.

Principales ideas desarrolladas en el taller

A partir de la presentación y socialización de las experiencias, las/os asistentes al taller participaron de una instancia de intercambio y discusión acerca de las condiciones para la constitución de entornos protectores de derechos en sus contextos.

Es importante destacar que la totalidad de los grupos de discusión ha valorado como indispensables todas aquellas acciones que coloquen como prioridad de la agenda pública a la primera infancia, ponderando los esfuerzos que el Programa Primeros Años viene haciendo en este sentido y proponiendo la profundización de políticas públicas en esta dirección.

Al respecto, los/as participantes han coincidido en la necesidad de abandonar políticas fragmentadas y centradas en acciones individuales para avanzar en políticas desde una perspectiva de integralidad que sean innovadoras y superadoras de la mera articulación de recursos y que impliquen tanto la planificación como implementación de acciones conjuntas. Desde esta concepción se reconoce como fundamental la adhesión al nuevo paradigma que instala una lógica de protección de derechos para los niños/as en lugar de un

intervencionismo asistencial, con un consecuente cambio de mirada desde y hacia las instituciones, los diferentes ámbitos del Estado y el lugar de la comunidad en su conjunto.

En este sentido, se pone en evidencia un acuerdo generalizado respecto de la importancia de la participación comunitaria y de la conformación de redes que no sólo permitan una mayor integración de las familias a la vida ciudadana sino que favorezcan la generación de espacios de encuentro y empoderamiento en vistas a la toma de posición respecto de la responsabilidad social frente a la crianza de los niños. Se asume que trabajar en pos de los derechos de los niños implica no sólo generar conciencia colectiva respecto de su centralidad en la vida de las comunidades, sino avanzar en acuerdos entre los actores locales que hagan visible la situación de la primera infancia.

Si bien se reconoce tanto la complejidad de estos procesos de construcción colectiva como los grandes avances de los últimos años, aún se considera que la participación comunitaria todavía está en vías de aprenderse hacia el interior de las comunidades y que las redes se encuentran en camino de concretar la formación de espacios protectores de derechos de niños/as.

Por tal motivo, algunas propuestas que se han planteado en términos de favorecer la constitución de estos entornos protectores reconocen el valor insoslayable que una comunidad activa y organizada tiene en esta instancia. Por otro lado, marcan la necesidad de avanzar en el fortalecimiento de las áreas de niñez y de las mesas de gestión que se hallan ya en funcionamiento, en la formación de mesas de primera infancia con anclaje territorial, en la realización de actividades en los espacios públicos que le den visibilidad a los niños/as en la cotidianidad de las comunidades y, fundamentalmente, en el acompañamiento a las familias desde la valoración y el reconocimiento de sus propios saberes, su historia y su identidad cultural.

A modo de conclusión, la constitución de entornos protectores de derechos para las niños se inscribe en una política pública de carácter integral e intersectorial en la cual se conjuga la acción del Estado, la comunidad y la familia, todos juntos para la primera infancia.

Política pública de igualdad y calidad en la educación inicial. Generando las condiciones materiales y simbólicas para la inclusión

Coordinación: Marta Muchiutti (Dirección de Educación Inicial, Ministerio de Educación de la Nación); Felisa Ferreyra (Jefatura de Nivel Inicial de Catamarca) y Zulema Nussbaum (Dirección de Educación Inicial de Chaco).

Presentación

De acuerdo a los fundamentos pedagógico-políticos de la educación inicial (EI), la presentación se centró en las líneas de acción desarrolladas por el Ministerio de Educación de la Nación a través de la Dirección de Educación Inicial, en función de los ejes de Igualdad-Calidad-Fortalecimiento institucional.

Para ello describieron en profundidad dos de las líneas de acción más relevantes: la distribución de ludotecas escolares para jardines de infantes urbanos y rurales y la Cátedra Nacional Abierta de Juego (modalidad virtual) para el desarrollo profesional docente. Se trata de iniciativas de alcance universal que dan cuenta del compromiso político para generar las condiciones materiales y simbólicas para la inclusión. Con el objetivo de ilustrar la implementación y el impacto de estas acciones que involucran a todas las jurisdicciones del país, se presentaron las experiencias de la provincia de Catamarca y de la provincia de Chaco.

Vale destacar que si bien en términos de inclusión el desafío es permanente, el sistema registra un importante aumento de matrícula estimado en un 15% entre los años 2003-2009, tendencia que exige esfuerzos que garanticen la calidad educativa del nivel. Es así que el objetivo estratégico de "expansión y mejora de la educación inicial" se implementa a través de líneas de acción de carácter universal, con apoyos para las jurisdicciones que más los necesitan: la distribución de 4.000 bibliotecas de actualización pedagógica y la publicación de materiales educativos para el acompañamiento de la práctica docente; la distribución de más de 16.000 ludotecas escolares para la promoción del juego; la distribución de 16.000 bibliotecas escolares con una selección de literatura infantil que

apoya la alfabetización inicial, así como la Cátedra Nacional Abierta de juego (modalidad virtual) para el desarrollo profesional docente.

Ludotecas escolares para el nivel inicial

Un equipamiento de juegos y juguetes diseñado de acuerdo al objetivo de "promover el juego como contenido de alto valor cultural para el desarrollo cognitivo, afectivo, ético, estético, motor y social" (Ley de Educación Nacional, art. 20). Este equipamiento, organizado en base a las características y atributos de tres formatos de juego –dramatización, construcciones y juegos con reglas convencionales–, favorece la planificación de situaciones que estimulan la capacidad representativa, la imaginación, el pensamiento y el aprendizaje de contenidos disciplinares. Diversas instancias de capacitación complementan esta acción, promoviendo la apropiación por parte de los docentes del concepto de juego como contenido de enseñanza, la reflexión sobre su rol como mediador de los procesos de aprendizaje, así como los criterios de implementación institucional. La Muestra Nacional de Ludotecas Escolares realizada en 2011 convocó a socializar y compartir experiencias de juego de todas las jurisdicciones del país.

Cátedra Nacional Abierta de Juego (modalidad virtual)

Un espacio de formación y capacitación innovador, libre y gratuito al que acceden todos los docentes por medio de las TIC. Se implementa en articulación con ministerios de Educación provinciales y el portal Educ.ar. Ofrece instancias virtuales de formación como los Trayectos Formativos, se complementa con talleres presenciales y promueve el intercambio de experiencias en foros. Videoconferencias de especialistas se retransmiten a todo el país, el material se difunde a través

de un canal en Youtube y de la utilización de redes sociales como Facebook.

Las experiencias provinciales

La articulación Nación-Provincias contextualiza la distribución de ludotecas escolares y el dispositivo de Cátedra, permitiendo evaluar el impacto de las acciones. Chaco y Catamarca desarrollan iniciativas que suman esfuerzos para la apropiación

local de los lineamientos sobre juego. Se instala en todos los niveles de concreción curricular la reflexión sobre las prácticas y la necesidad de actualización pedagógica. Muestras provinciales de EI, videoconferencias locales, diseño de blogs y propuestas institucionales que apoyan la participación de las familias son ejemplos que permiten dar cuenta de los resultados promovidos.

Educación sexual integral desde los primeros años. Abordaje familiar

Coordinación: Lic. Liliana Maltz (Programa Nacional de Desarrollo infantil Primeros Años); Lic. Silvia Hurrell (Programa Nacional de Educación Sexual Integral) y Lic. Carlota Ramírez (Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable).

Objetivos del taller

- Reafirmar el abordaje integral y territorial y la articulación entre los distintos niveles gubernamentales como estrategias para llevar adelante políticas públicas respecto de la primera infancia.
- Visibilizar la educación sexual integral como una política pública basada en los derechos de la infancia desde un enfoque intersectorial.
- Reflexionar acerca del lugar de las familias y la comunidad en el proceso de construcción de un concepto integral de sexualidad, y su rol en el acompañamiento desde los primeros años.

Presentación

El Programa Nacional de Educación Sexual Integral del Ministerio de Educación de la Nación plantea que, a partir de la Ley 26.150 de 2006, la educación sexual integral (ESI) es obligatoria en todos los establecimientos educativos de gestión estatal y privada, de todos los niveles y modalidades. Además, el sistema educativo fue provisto de lineamientos curriculares de ESI (2008) y de materiales y recursos didácticos para que trabajen docentes, estudiantes y familias.

El Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable, del Ministerio de Salud de la Nación, presenta sus objetivos y modalidad de trabajo, como también servicios de atención y recursos disponibles para la comunidad.

Desde el Programa Primeros Años se muestra un modo posible de articulación territorial con ambos programas (Programa ESI y Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable) para llevar adelante conjuntamente una política pública que promueva el derecho de todos y todas a recibir educación sexual integral. En este sentido, se destaca que vivir una sexualidad plena constituye un derecho fundamental para niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos. Se trabaja en el marco de la Ley 26.150 difundiendo, en todas las localidades del país a las que llega Primeros Años, el modo integral de concebir la sexualidad, así como en la distribución y acercamiento de los materiales elaborados por ambos programas. Asimismo, se realizan espacios de encuentros intersectoriales promovidos por el Programa, en los que se aborda la temática y el valor de los mismos para promover la educación sexual integral.

Principales ideas desarrolladas en el taller

A partir de preguntas disparadoras para el trabajo grupal, se releva la siguiente información.

Los materiales elaborados por el Programa ESI del Ministerio de Educación de Nación, tanto el spot (que se comparte en el espacio del taller) como la Revista ESI para Charlar en familia (que se trabaja en pequeños grupos) son sumamente valorados por los participantes. Se destaca el valor que tienen estos recursos como disparadores de intercambios y reflexiones acerca del lugar del adulto y de la familia en el proceso de construcción de la sexualidad infantil.

Respecto de la Revista ESI para Charlar en familia, se la considera también una herramienta de gran apoyo para trabajar en los diferentes espacios comunitarios del país. Se valora su lenguaje accesible, la diversidad y la centralidad de temas abordados.

En cuanto al spot, se lo valora como recurso y como disparador para que pueda aparecer el propio recuerdo, la propia historia, las propias vivencias. Además, se plantea la posibilidad de ampliarlo o recrearlo para que sean representadas todas las culturas, inclusive pueblos originarios.

La problemática en cuanto a la representación y el respeto e inclusión de las comunidades aborígenes fue uno de los temas centrales entre las reflexiones compartidas en uno de los grupos. Las opiniones manifestaban la necesidad de ahondar en una tarea de mayor inclusión y respeto, siempre en el marco de los derechos humanos. Una de las participantes señaló: "Hablamos de respeto a las otras culturas, como si la nuestra no fuera una cultura más también". Por otra parte, algunos presentes comparten que en algunas comunidades originarias, la sexualidad se vive "de manera natural".

Se concibe la sexualidad como un proceso que abarca toda la vida y que necesita de un abordaje desde los primeros años. Esto implica un permanente acompañamiento por parte de los padres y las madres así como su abordaje en las instituciones educativas.

Con este fin se plantea la necesidad de generar espacios en los que compartir y revisar prejuicios,

obstáculos y temores de los adultos. "La sexualidad sigue siendo un tabú", se expresó en el taller, para poner a los niños y niñas en el centro y así relevar sus necesidades e inquietudes para acompañarlos en este proceso. "Desaprender para volver a aprender colectivamente" fue otra de las frases escuchadas durante el trabajo entre los participantes.

Se coincide en la importancia de la intersectorialidad para ejercer el derecho a la información de todos y todas y garantizar el acceso al material en los espacios y jurisdicciones en los que aún no llega. Asimismo, se destaca la responsabilidad del Estado nacional, provincial y jurisdiccional y la necesidad de la reglamentación de la ley en las provincias para su ejercicio.

Los obstáculos relevados se relacionan con las dificultades en la implementación de la ESI y en la difusión del material en algunas provincias. En algunas, si bien el material fue entregado, se plantea que el acompañamiento a los docentes para su difusión y trabajo en algunas escuelas es insuficiente.

Cabe destacar que el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable distribuyó la Revista Para Charlar en Familia a través del Programa Remediar que llega a aproximadamente 5.000 centros de atención en todo el territorio nacional. A su vez, el Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros años está en proceso de distribución de 250.000 revistas en todo el país.

Por otro lado, se comparte el miedo y la dificultad aún hoy existentes al abordar esta temática en los adultos y la necesidad de un acompañamiento a las instituciones tanto educativas como de salud para llevar adelante un abordaje integral, ya que todavía tiene peso una concepción de sexualidad ligada a la genitalidad y a lo biológico.

Además, se destaca la incidencia de ciertas concepciones religiosas en la dificultad de la difusión de los materiales y en el desarrollo de la educación sexual integral en algunos espacios.

Por ello es fundamental abordar la educación sexual integral en el marco de los derechos y aprovechar el respaldo que da la Ley 26.150 para difundirla en los diversos espacios comunitarios e instituciones como modo de acercar una política

pública al territorio. En ese sentido, la ley es un respaldo para defender una postura.

También se valoraron las experiencias en las que se pudo articular. Por ejemplo, en la provincia de Misiones se articuló entre las áreas de Salud y Educación, así como en Entre Ríos y desde algunas experiencias del programa Primeros Años, en las que se trabajó con facilitadores/as y diversas instituciones sobre la temática.

Asimismo, se plantea la necesidad de profundizar el trabajo en las escuelas y con las familias, al igual que se destaca la importancia de la incorporación curricular de ESI. Como propuesta surge la

introducción en las agendas de Salud, Educación y Desarrollo Social del abordaje integral de esta temática, respetando las características culturales de las comunidades. Buscar las vías para que trabajen de manera articulada todos los ministerios, instituciones y actores comunitarios: las escuelas, los hospitales, la Iglesia, entre otros.

En síntesis, una de las conclusiones centrales es la necesidad de profundizar el abordaje integral y territorial y la articulación entre los distintos niveles gubernamentales e institucionales como estrategia para llevar adelante la educación sexual integral como una política pública respecto de la primera infancia.

Políticas públicas de salud y su incidencia en el desarrollo infantil temprano. El rol de la familia, experiencias y desafíos

Coordinación: Lic. María Inés Diana y Lic. Nora Corso (Área de Desarrollo Infantil, Dirección Nacional de Maternidad e Infancia, Ministerio de Salud de la Nación).

Objetivos del taller

- Socializar las conceptualizaciones y las estrategias de trabajo de:
 - la política sanitaria del Ministerio de Salud de Nación para la población infantil.
 - la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia para el abordaje de la salud integral de la población infantil.
- Reflexionar sobre las prácticas.

Presentación

El Programa de Salud Integral del Niño, dependiente de la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia del Ministerio de Salud de Nación, basa sus estrategias en el pleno derecho a la preservación y a la mejora de la salud integral de niños y niñas para permitir la máxima expresión de sus potencialidades, interviniendo con las acciones necesarias para reducir en forma efectiva las principales condiciones que generan morbilidad y mortalidad infantil.

Principales ideas desarrolladas en el taller

Los participantes discutieron la significación y los alcances del concepto de salud. En este sentido, se enfatiza que debe entenderse a *la salud* no sólo como ausencia de enfermedad, sino como un concepto más amplio. Por tanto, debe pensarse como un concepto que se construye desde una mirada humanizada y colectiva: "Visualizar al otro, para construir salud con el otro".

Asumiendo el derecho a la salud como parte del paradigma de los derechos humanos, se vislumbra la necesidad de mejorar la calidad de atención y de abogar por una mayor articulación de los diferentes niveles del sistema de salud.

En el mismo sentido, se considera importante fortalecer a los equipos interdisciplinarios en sus capacidades y compromisos con esta nueva visión. Para mejorar la salud integral de niños y niñas se recalca como prioritario que los efectores (centros de salud, hospitales) modifiquen algunas de sus prácticas. Para ello se las debe redefinir conside-

rando a los niños/as como sujetos de derecho y partiendo del enfoque del desarrollo integral de la población infantil, que trasciende el motivo de consulta particular y concreto.

La promoción del desarrollo infantil integral y la mejora en la calidad de vida de los niños y las niñas requiere de un trabajo intersectorial, sobre todo si se considera la necesidad de acompañar a las familias desde una perspectiva integral con una propuesta coherente con el paradigma de la salud como bienestar individual, familiar y comunitario.

Para que ese trabajo intersectorial se haga efectivo, se considera necesario seguir fortaleciendo las articulaciones entre los efectores de salud y las acciones de otros programas de inserción familiar y comunitaria, a fin de unificar criterios, optimizar recursos y garantizar la integralidad de las acciones. Asimismo, se debe abogar por incorporar la temática del desarrollo infantil integral en las agendas públicas de todas las jurisdicciones.

Se recalca la importancia de priorizar la participación activa de la comunidad en el proceso de

construcción de la atención y cuidado de la salud integral del niño. Para ello es necesario incentivar a la comunidad en su rol protagónico, reafirmando sus derechos y responsabilidades como constructora de salud. Al mismo tiempo, las intervenciones deben ser comunitarias, propiciando la co-construcción del conocimiento a través de iniciativas pedagógicas participativas que permitan recuperar y revalorizar costumbres adecuadas respecto de la alimentación y la crianza.

Se considera fundamental que la temática del desarrollo infantil se instale en todos los ámbitos y momentos de la atención de niños y niñas.

Además, el acompañamiento a las familias respecto de sus pautas de crianza en todas las estrategias de salud y niveles de atención (control del niño, internaciones, alta conjunta, etc.) se torna central. Este acompañamiento resulta aún más fundamental y necesario para aquellas familias que atraviesan situaciones críticas: privación de la libertad, enfermedades prolongadas, internaciones, migraciones, asentamientos.

Abordaje integral del desarrollo infantil. Políticas socioeducativas y medios de comunicación. Reflexiones sobre la construcción de lazos de intercambio entre escuelas, familias y comunidad para la educación de las niñas y los niños pequeños

Coordinación: Lic. Nancy Mateos (Programa Nacional de Desarrollo Infantil, Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas, Ministerio de Educación); Lic. Viviana Godoy (Dirección de Educación Primaria, ME); Lic. Federico Scigliano (Canal Encuentro, ME); Clarisa Raskin (D. P. E. I. Provincia de Buenos Aires) y Prof. Rosario Ascaso (Directora de Nivel Inicial de La Pampa); Prof. Patricia Tauber (Directora del Nivel Inicial Provincia de Tucumán).

Objetivos del taller

Las prácticas de crianza y de socialización y la organización familiar se han visto impactadas por los cambios sociales, económicos y culturales. Ello ha generado una tensión entre las prácticas y representaciones tradicionales sobre la educación de los

niños y las condiciones de vida actuales. Los marcos jurídicos han avanzado hacia el paradigma de la protección integral de los derechos del niño, la igualdad de género y el matrimonio igualitario. Sin embargo, nuestras representaciones y prácticas aún se encuentran alejadas de estos criterios.

La tarea de criar a los niños y niñas por lo general es en nuestra sociedad demasiado solitaria y exigente, especialmente a partir de la fragmentación social que fue sufriendo el país en los últimos 30 años. Las familias se enfrentan cotidianamente con situaciones complejas que muchas veces no pueden resolver dentro del grupo familiar. Se hace necesario entonces contar con apoyo, asesoramiento y comprensión de amigos, personas de confianza, instituciones y organizaciones sociales; espacios comunes donde compartir preocupaciones, situaciones conflictivas, soluciones, experiencias y recursos para resolver los problemas del día a día.

Partiendo de la base del reconocimiento de todas las complejidades que implica trabajar en el abordaje del desarrollo infantil desde un enfoque integral, este taller propone compartir e intercambiar sobre la experiencia concreta en el diseño y desarrollo de estrategias desde el Ministerio de Educación y ministerios provinciales. Asimismo, se propone compartir lecturas diversas pero complementarias en vistas a alcanzar como objetivo común el promover el desarrollo y la educación infantil.

En este sentido, este taller apunta a visibilizar la significatividad de la construcción de lazos de intercambio entre escuelas, familias y comunidad como condición para el desarrollo de políticas públicas basadas en los derechos de la infancia. Al mismo tiempo, reflexionar acerca del papel de las instituciones y organizaciones educativas que atienden a la primera infancia en la construcción de una educación integral con la participación de las organizaciones sociales y las familias. Por último, destacar la importancia del abordaje integral del desarrollo infantil junto a las políticas socioeducativas y los medios de comunicación.

Presentación

El taller contó con un panel de presentaciones orientadas a dar cuenta de acciones de articulación entre los distintos niveles institucionales y gubernamentales para llevar adelante una política pública respecto de la primera infancia reafirmando el abordaje integral y territorial.

En esta línea, se mostraron las acciones desplegadas en relación al abordaje integral del desarrollo

infantil, políticas socioeducativas y medios de comunicación. Al mismo tiempo, se relataron las reflexiones sobre la construcción de lazos de intercambio entre escuelas, familias y comunidad para la educación de las niñas y los niños pequeños.

Principales ideas desarrolladas en el taller

Desde siempre las instituciones orientadas a la primera infancia han desarrollado distintas actividades con las familias y con la comunidad. Sin embargo, el reconocimiento acerca de la integralidad del desarrollo infantil y los cambios sociales y culturales de las últimas décadas exigen a las instituciones profundizar las estrategias para favorecer la relación con las familias y con la comunidad. Además, obligan tanto a la coordinación de las acciones entre las administraciones como también entre los profesionales, docentes, facilitadores y agentes que trabajan en instituciones de atención y cuidado de los niños y niñas en una trama horizontal con pluralidad de instituciones y actores sociales.

En este sentido, en un primer momento se manifiesta la importancia de crear conciencia acerca de las necesidades, posibilidades y derechos de los niños, en la sociedad en general y en los padres en particular, ideas que se muestran condensadas en los materiales del Programa Nacional de Desarrollo Infantil (PNDI) y en los programas de TV del canal Encuentro. Estos últimos refieren a temáticas significativas sobre el desarrollo infantil y la crianza en los niños más pequeños, desde los 45 días hasta los 5 años.

En un segundo momento se refirió al trabajo que las direcciones de nivel inicial de Buenos Aires, La Pampa y Tucumán desarrollan junto al PNDI. Las directoras del nivel inicial de las mencionadas provincias, que estuvieron presentes en el panel, dieron cuenta de los logros alcanzados tanto por sus equipos técnicos como por la demanda generada desde las propias instituciones. Asimismo, se manifiesta cómo el fortalecimiento de los lazos familia-escuela en pos del desarrollo infantil fue transmitido y recuperado por las escuelas primarias vecinas a los jardines participantes del programa.

El derecho a la identidad y su articulación en las políticas públicas

Coordinación: Secretaría de Derechos Humanos de la Nación y Programa Nacional Primeros Años.

Presentación

Secretaría de Derechos Humanos

Concepción amplia de la noción de identidad. La identidad trasciende el acto administrativo del registro del nacimiento. La vida de un individuo se desarrolla en un entramado de relaciones sociales que al mismo tiempo que provee los recursos para el desarrollo y afianzamiento de la propia identidad, requiere de estas para generarse.

Incluye la inscripción del nacimiento en el seno de una familia y la asignación de un nombre y nacionalidad propios, pero también la inserción dentro de una comunidad, con su lengua, su territorio y su historia colectiva, aspectos desde los cuales es posible construir la propia historia y proyectarse socialmente en el tiempo como un ser único e irrepetible. El reconocimiento del derecho a la identidad es vital para el ejercicio de los demás derechos y debe ser preservado de toda forma de vulneración o discriminación.

La protección de la identidad desde el derecho internacional. El derecho a la identidad debe entenderse como parte de la plataforma del derecho internacional y de los derechos humanos. Es una construcción que evolucionó desde los primeros instrumentos internacionales, que surgieron a mediados del siglo XX, hasta la actualidad. Es un derecho humano fundamental y su protección jurídica es resultado de un contexto histórico determinado.

La protección de la identidad en la legislación interna. En septiembre de 2005 fue sancionada la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Siguiendo con la misma concepción jurídica de la CDN, esta ley reconoce, en sus artículos 11, 12 y 13, el derecho a la identidad de todos los niños, niñas y adolescentes y genera un compromiso a los organis-

mos del Estado de facilitar, colaborar y garantizar el respeto y preservación de este derecho.

La identidad y la identificación: El marco institucional. Como se señala anteriormente, la identidad de una persona es el resultado de un proceso social y subjetivo y, por lo tanto, en permanente construcción.

La identificación, por su parte, es la selección de atributos de una persona que permiten individualizarla de un modo único, inequívoco y diferenciable de los demás miembros de una comunidad. Es una técnica de control ciudadano por parte del Estado, que tiene por objetivo legítimo garantizar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Puede transformarse, por causas socioculturales, en instrumento de exclusión y estigmatización y en obstáculos al ejercicio pleno de la identidad personal, plasmados en normas y leyes. Ejemplo de esto último son los “hijos ilegítimos”, la “identidad sexual”, la situación de los pueblos originarios indocumentados o con documentos que falsean su identidad subjetiva y la situación de las personas apropiadas.

En la legislación nacional coexisten dos sistemas interdependientes: el identificatorio y el registral. El primero es exclusivamente federal y está regido por la Ley 17.671 que regula las funciones del Registro Nacional de las Personas (RENAPER). Entre ellas se destaca la inscripción e identificación de las personas desde el nacimiento y a través de las distintas etapas de la vida y la expedición de los documentos nacionales de identidad (DNI).

El sistema registral está delegado a las autonomías provinciales y depende para su ejecución de los registros civiles, abocados a registrar actos vitales tales como el matrimonio, los nacimientos y las defunciones. Está regido por la Ley 26.413 que

en su artículo 28 establece la inscripción de oficio de los nacimientos a los 60 días corridos a partir del nacimiento.

El registro y la identificación de las niñas y niños es de cumplimiento necesario y obligatorio y se realiza mediante tres instancias: la individualización del binomio madre-hijo, la inscripción del nacimiento y la obtención del DNI.

Saber quiénes somos, dónde nacimos, en qué familia y cuál es nuestro nombre son derechos fundamentales en nuestra vida. Por lo tanto, el proceso de identificación de las personas no es un simple acto administrativo. Su cumplimiento efectivo fija la base sobre la que es posible construir la estructura interdependiente de los derechos humanos determinados por los instrumentos internacionales.

Programa Nacional Primeros Años

El Programa Nacional Primeros Años se desarrolla en el ámbito del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la República Argentina. Se enmarca en el paradigma consagrado por la Convención sobre los Derechos del Niño y la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Tiene como objetivo instalar como política pública el abordaje integral del desarrollo de niños y niñas de 0 a 4 años en su contexto familiar y comunitario, y acompañar y fortalecer a las familias en su rol protagónico de crianza.

En ese sentido, y considerando el abordaje territorial, se presentaron dos experiencias en relación a la garantía del derecho a la identidad. El equipo técnico de Puerto Madryn hizo referencia a la experiencia desarrollada con pueblos migrantes y acceso a la salud. Y el equipo técnico de Formosa presentó su experiencia de trabajo con pueblos originarios.

Principales ideas desarrolladas en el taller

La presentación de estas concepciones y experiencias dio paso a un intercambio entre los participantes respecto de las prácticas de crianza de las comunidades originarias que tienden a ser revalorizadas en la actualidad. En este sentido, se reconoce la importancia de la lactancia materna, la no medicalización y el registro de los lengua-

jes corporales. Además, se concibió como fundamental el vínculo físico del niño con su madre hasta los dos años.

Respecto de la protección del derecho a la identidad, los participantes reconocen que aún cuando se ha avanzado considerablemente en ese sentido, siguen persistiendo algunos obstáculos para la obtención del Documento Nacional de Identidad. Los mismos son más frecuentes en localidades pequeñas y alejadas de las capitales provinciales.

También se advierten dificultades para la consecución de los certificados de nacimiento, sobre todo de aquellos niños cuyas madres son extranjeras indocumentadas. Esta situación se identifica como una clara vulneración de derechos y entre los participantes del taller se destaca que la exigibilidad de este certificado es una práctica genuina amparada en un marco legal concreto. En el mismo sentido, se brinda información sobre la posibilidad de arbitrar otro medio de acreditación de identidad, a través la presentación de testigos que den cuenta de la misma. Como síntesis general respecto de este punto, se comparten las recomendaciones producidas en la Segunda Conferencia Regional de América Latina y el Caribe sobre el Derecho a la Identidad y Registro Universal de Nacimiento (Panamá, 22 de septiembre de 2011): "Se debe priorizar el registro accesible, oportuno y seguro para los grupos más afectados por la indocumentación, sobre todo de los pueblos indígenas, afro-descendientes, migrantes, desplazados, personas con discapacidades, los que viven en situación de pobreza, los niños y niñas, madres solteras, población penitenciaria, personas transgénero, y promover la búsqueda de soluciones concertadas para el registro universal y sostenible".

Se valoriza la importancia de organizar y replicar este tipo de encuentros, pero sumando otras voces y haciéndolos accesibles territorialmente, para que sean los propios actores de las comunidades originarias los que puedan transmitir sus prácticas.

Cerrando el espacio se reconoce la importancia que debe tener la interculturalidad en las políticas y actividades relativas a la primera infancia.

Seguridad alimentaria de las familias y la comunidad: “Decisiones a la hora de comer”. Análisis de condiciones y contextos que inciden en la alimentación de la primera infancia. Estrategias y propuestas

Coordinación: Lic. Mercedes Paiva, Lic. Malena Gai, Lic. Adriana Lecuna, Lic. Alejandra Marinkovic (Proyecto Familias y Nutrición. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación); Lic. M. Elena Boschi, Lic. Guillermina Trotta y Lic. Sonia Naumann (Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación).

Objetivos del taller

- Sensibilizar a los participantes sobre la seguridad alimentaria en la primera infancia en su contexto familiar y comunitario.
- Reflexionar e intercambiar estrategias y propuestas que contribuyan a la mejora de la seguridad alimentaria de la primera infancia en su contexto familiar y comunitario.

Presentación

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria se crea mediante la Ley Nacional 25.724, con el objetivo de posibilitar el acceso de la población a una alimentación adecuada y contribuir, desde la oferta de servicios y espacios de participación comunitaria, al sostén de las familias en su función de crianza. En este marco, se desarrollan programas y proyectos que abordan la temática desde distintas dimensiones y con la concepción de la nutrición en un sentido amplio. Este enfoque integral abarca aspectos de salud, culturales, económicos, vinculares y la participación comunitaria desde la perspectiva de derechos.

El Proyecto Familias y Nutrición enfatiza la importancia del abordaje integral y el enfoque de derechos que conlleva necesariamente el considerar el desarrollo humano como objeto fundamental de las políticas sociales. Desde su objetivo fundamental se propone promover los derechos de niñas y niños fortaleciendo a las familias en su función básica de sostén y crianza, alimentación-nutrición y cuidado de la salud.

El Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años instala como política pública el abordaje integral del desarrollo de niñas y niños de 0 a 4 años en su contexto familiar y comunitario desde una perspectiva de integración social, institucional y territorial de las acciones de gobierno.

Principales ideas desarrolladas en el taller

Durante el taller se trabajaron tres ejes fundamentales de la seguridad y soberanía alimentaria con el objetivo de identificar –desde una mirada territorial y participativa– tanto las principales estrategias familiares y comunitarias que contribuyen a la mejora de la seguridad de la alimentación de la primera infancia como las dificultades que van en detrimento de ella.

Asumiendo que la seguridad alimentaria y nutricional no se refiere sólo a la disponibilidad de alimentos sino también al hecho de que todas las personas tengan, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos nutritivos, se realizó un análisis a partir de compartir las experiencias y estrategias a nivel local.

Respecto de la accesibilidad se identificó que en las localidades más pequeñas las principales dificultades se relacionan con algunas modalidades de pago (el dinero en efectivo como única alternativa), el exceso de fiado y el consecuente acumulo de deudas, y las distancias físicas importantes a los centros de compras.

A las dificultades de acceso se suman dos elementos que condicionan la calidad de la alimentación de las familias en general y de la primera infancia en particular. Por un lado, se reconoce que la calidad de los alimentos disponibles en las localidades pequeñas no siempre es óptima. Por otro, se visualizan prácticas de elección y compra de alimentos, por parte de los padres de niños y niñas, que tienen que ver más con una lógica del consumo que con la nutrición.

Entre las estrategias familiares y comunitarias se destacaron: las compras con descuentos y promociones especiales, las compras mensuales, compras comunitarias y a precio mayorista, la concurrencia a las ferias francas y la compra directa a productores locales. En relación a estos últimos puntos se enfatizó la calidad de los alimentos disponibles en esos espacios, al mismo tiempo que se valoriza como altamente positivo el asesoramiento del INTA dirigido a los pequeños productores.

Respecto de este eje, se acuerda que es necesario seguir trabajando en pos de mejorar el acceso y la calidad de la alimentación. En este sentido, se mencionaron diferentes estrategias que son visualizadas como plausibles de ser ejecutadas a futuro: mayor promoción del comercio justo, impuestos a “la comida chatarra”, promoción de slogans publicitarios que apunten al consumo saludable (“Lácteos para todos”, “Carne y pescados para todos”), fortalecimiento de radios comunitarias para promocionar otras formas de adquisición de alimentos, realización de ferias de intercambio de plantines, venta de alimentos saludables en ferias de artesanos, promoción de kioscos saludables, y promoción de la educación alimentaria y nutricional desde espacios culturales y lúdicos.

Los vínculos familiares resultan un aspecto fundamental si se pretende abordar la problemática nutricional desde toda su complejidad. Es por ello que se los incluyó como otro de los ejes de trabajo del taller. En su abordaje, se analizaron algunas prácticas que dificultan ese desarrollo vincular y que influyen en la calidad alimentaria de la primera infancia. En este sentido, se identifican situaciones en las que las niñas y niños comen solos, sin el acompañamiento de los adultos. Al mismo tiempo, se ponen de relieve las maneras en que las relaciones de género condicionan las prácticas

alimentarias. Esto se traduce en la escasa participación de los hombres en la compra, en la preparación de las comidas y en el momento de alimentar a niños y niñas: “La obiedad es que la mujer cocine, y siempre fue así, por generaciones; por no estar y compartir el momento de cocinar o comer, el padre se pierde del vínculo con el hijo”. Se asume como mandato natural que es la mujer la que garantiza la alimentación de niñas y niños.

Esta relación, desigual, entre el hombre y la mujer, también se manifiesta en la distribución intrafamiliar de los alimentos. Se identifican situaciones en las que “el hombre come primero que la mujer y los niños, porque es el que trabaja y tiene que estar fuerte”. Estas situaciones van en detrimento de la mujer y de los niños/as, tanto de su estado nutricional como de su autoestima.

Superar estas situaciones implica desarrollar estrategias que enfatizan la integralidad de las acciones y el trabajo en red. Estrategias que tengan como objetivo acompañar a las familias en la crianza, poniendo el eje en dar mayor visibilidad y relevancia al momento de la comida. Que promuevan al “momento de comer” como oportunidad para afianzar el vínculo adulto-niños/niñas y la “mesa” como entorno de diálogo, de encuentro. Asimismo, dichas estrategias deben incluir una perspectiva de género, promoviendo espacios para trabajar la totalidad de los derechos de las mujeres, dando relevancia a su derecho de ser acompañadas en la crianza.

El análisis de las Guías Alimentarias para la Población Infantil, en lo que respecta a sus recomendaciones sobre lactancia materna y alimentación complementaria, permitió identificar situaciones y prácticas que no se condicen con lo que las mismas proponen. Respecto de la lactancia, se destacan dos situaciones:

- Interrupción precoz de la lactancia materna en zonas urbanas (antes de los seis meses de edad), hecho que se asocia a la priorización de los valores estéticos (sobre todo en mujeres jóvenes y adolescentes) por sobre las recomendaciones de los profesionales de la salud.
- El corto tiempo que media entre embarazos consecutivos, haciendo que el intervalo inter

genésico sea inadecuado e imposibilite la lactancia extendida. En relación a la alimentación complementaria se destaca como situación problemática la introducción tardía de los primeros alimentos distintos a la leche materna, sobre todo, las carnes.

Atendiendo a la importancia de la lactancia y la alimentación complementaria para una nutrición adecuada en la primera infancia, se acuerda en que las campañas de promoción de los diferentes ministerios deben estar acompañadas de estrategias de fortalecimiento familiar y comunitario.

Se deben propiciar espacios comunitarios que acompañen a las familias y que hagan accesible la información. Dichos espacios deben recuperar el carácter vivencial del conocimiento, favorecer el intercambio de saberes y prácticas. El abordaje didáctico debe tener como eje transversal una perspectiva de derecho, para que las personas decidan con autonomía responsable sus prácticas vinculadas a la lactancia y la alimentación.

Las conclusiones finales del taller fueron:

- La seguridad alimentaria y nutricional de la primera infancia es una responsabilidad y un desafío de todos, no sólo de las familias.
- Es indispensable la construcción de una red local de protección, que acompañe y fortalezca a las familias en su rol de crianza. Dicha red, si bien debe involucrar a la comunidad en su conjunto, necesita la presencia de actores que se destaquen como estratégicos respecto de la seguridad alimentaria en la primera infancia: centros de desarrollo infantil, instituciones educativas, de salud, comunitarias, promotores locales de los diferentes programas provinciales y nacionales relacionados al desarrollo productivo sustentable (Pro huerta, Subsecretaría de Agricultura Familiar).
- Asumir la complejidad de la problemática nutricional en la primera infancia es pensar e implementar políticas y prácticas que fortalezcan la seguridad alimentaria y nutricional desde un abordaje integral.

Modelos de evaluación de políticas públicas de la primera infancia. Evaluación del desarrollo temprano en la infancia: conocer para transformar. Evaluación de la primera infancia, las Metas 2021

Coordinación: Raúl Mercer (FLACSO); Helia Molina Millman (Pontificia Universidad Católica de Chile); Mónica Rosenfeld y Norberto Vázquez (Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años, Argentina); Verona Batiuk (OEI).

Objetivos del taller

El escenario actual plantea una serie de interrogantes y desafíos vinculados con la evaluación de las políticas y el desarrollo de la infancia. Las preguntas tienen como fin reconocer las complejidades que subyacen en los modelos y propuestas de evaluación. Como ejemplo: ¿Qué lugar ocupa la construcción-producción de información? ¿Qué

relación existe entre el saber y el hacer? ¿Cuáles son las miradas de la evaluación hacia el futuro? ¿Cuáles son los mitos en torno a la evaluación? ¿Por qué es necesaria la evaluación? ¿Qué lugar ocupan las diferentes voces en los procesos de evaluación? ¿Se puede pensar a la evaluación como una construcción colectiva? Estas preguntas servirán de base para la presentación de insu-

mos teórico-metodológicos que enriquecerán la propuesta de trabajo.

Partiendo de la base del reconocimiento de todas las complejidades que implica trabajar en el campo de la evaluación, este taller propone abordarlo desde el enfoque de integralidad. Para ello, se conformó un espacio multiactoral con la presencia del Estado argentino a través del Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años, dos instituciones académicas (Pontificia Universidad Católica de Chile y FLACSO de Argentina) y una agencia de cooperación internacional (Organización de Estados Iberoamericanos, OEI).

El objetivo es compartir, desde estos tres espacios de trabajo, lecturas diversas pero complementarias en vistas a alcanzar como objetivo común promover el desarrollo y la educación infantil.

Presentación

Las actividades de monitoreo y evaluación constituyen un aspecto sustantivo y estratégico de los procesos de planificación de políticas, planes y programas sociales. El posicionamiento ante las actividades de evaluación tiene varias lecturas acorde al paradigma en el cual la evaluación es concebida.

Hoy es sabido que la evaluación debe contribuir a mejorar las políticas públicas, desde una visión transformadora y no burocrática, academicista o punitiva. Es un modo de conocer para actuar, una forma de saber para crecer, un camino para generar luz a los múltiples interrogantes y alternativas que surgen en el desarrollo de iniciativas que se orientan a promover el desarrollo temprano y la calidad de vida de niños y niñas de la región. La evaluación plantea varios dilemas (éticos y metodológicos) que incitan a generar espacios de debate y reflexión como el presente para introducir la temática desde una visión constructiva e integradora.

Principales ideas desarrolladas en el taller

Las políticas de infancia que emergen en América Latina han trasladado el foco desde la sobrevivencia al desarrollo integral, un paradigma que plantea nuevos desafíos. Cuando se desea evaluar el impacto de políticas integrales, multisectoriales y con efectos al mediano y largo plazo se hace fun-

damental implementar la evaluación desde el momento del diseño de la política, desde la planificación a la implementación. Los procesos se constituyen en un campo de aprendizaje ineludible y requieren de modelos complejos de evaluación con abordajes cuali-cuantitativos mediante la triangulación de información desde diferentes actores y sectores. Evaluar es hoy día un imperativo ético y técnico. El uso de recursos públicos que compiten con múltiples necesidades requiere de un proceso continuo de monitoreo que permita, en la medida de lo posible, asegurar cuál es la mejor alternativa de inversión y saber que el proceso en curso está conduciendo al logro de los resultados esperados. En caso de no ser así, poder hacer los ajustes necesarios y de manera oportuna.

El desarrollo temprano está sujeto a períodos críticos que no admiten postergaciones en materia de políticas y programas. Las evidencias aportadas por las neurociencias y las ciencias sociales para el logro del potencial pleno de desarrollo inducen a la valoración de la variabilidad de los contextos geográficos, sociales y étnicos, requiriendo de modelos de evaluación que reconozcan dichas complejidades.

La actividad de taller permitió abordar la temática con amplitud así como hizo posible sus derivaciones y complejidades. También se destacó la importancia de la generación de modalidades de evaluación como parte constitutiva e inseparable de cada una de las propuestas que se dan en los niveles políticos, programáticos y operativos. Finalmente se reflexionó acerca de la necesidad de conocer el presente en relación a la población infantil para recorrer de la mejor manera el futuro y los logros esperados.

Infancia, cultura y medios. Miradas y perspectivas sobre la producción de contenidos audiovisuales

Coordinación: Lic. Silvina Szejnblum (Canal Pakapaka, supervisión de contenidos de la franja de programación de 2 a 5 años) y Valeria Dotro (Canal Pakapaka, Responsable de Contenidos).

Objetivo del taller

Generar un espacio de discusión e intercambio acerca del lugar de los medios de comunicación en general, y la televisión en particular, en los procesos de socialización y construcción de identidad de niños/as y adolescentes.

Presentación

El diagnóstico actual permite percibir una fuerte presencia de los medios de comunicación y de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en la vida cotidiana de los niños y las niñas.

Los medios masivos, sobre todo la televisión, son agentes de socialización y participan en la construcción de la identidad y la subjetividad de los niños. Por un lado, los niños aprenden y conocen “el mundo” a partir de lo que los medios producen. Por otro, los medios masivos generan y hacen circular discursos homogéneos que proponen modelos de identificación.

Existe una fuerte alianza entre medios y mercado. Alianza que se traduce en que el discurso de la televisión proponga un proceso de homogeneización-heterogeneización de la infancia. Es decir, en un contexto de heterogeneización social y cultural, frente a múltiples y diversas experiencias de infancia, el mercado, mediante el discurso mediático, homogeneiza a los niños y las niñas en tanto sujetos consumidores.

En este contexto, Canal Pakapaka se propone como alternativo al producir contenidos audiovisuales que:

- Conciben a los niños como ciudadanos.
- Crean oportunidades para que todos los niños puedan reconocerse, aprender, conocer, participar y expresarse.

- Contribuyen al desarrollo integral de los niños.
- Apoyen el proceso de enseñanza/aprendizaje en el aula.
- Sean una propuesta para ampliar el repertorio cultural de la infancia, para extender sus posibilidades educativas y sus horizontes estéticos.

Principales ideas desarrolladas en el taller

Durante el transcurso del taller se compartieron tres audiovisuales que son producidos y emitidos por Pakapaka: Mi Familia, Rueditas y Maestra.

Respecto los mismos, se resaltó su importancia en varios sentidos:

- Apelan a la deconstrucción de ciertos discursos y estereotipos: “(no) Hay un solo tipo de familia”, “(no) Hay un solo tipo de madre”.
- Promueven la internalización de algunos conceptos fundamentales desde la perspectiva de derechos: “La diferencia como un valor que enriquece”, “La importancia de del juego, del jugar”.
- Son disparadores para la reflexión sobre determinadas temáticas: relación entre libertad, autonomía y la trasgresión.

Problemáticas en la primera infancia: promoción, prevención y atención. Salud mental y discapacidad

Coordinación: Ricardo Gorodisch (Fundación Kaleidos).

Integrantes del panel: Marcela Armus, Marcela Corin, Natalia Devincenzo, Constanza Duhalde, Gabriela Gamallo, Elías Halperín, Sandra Nofal, Mónica Oliver y Nora Wosco-boinik.

Presentación

Este taller se propuso presentar distintas estrategias para promover el bienestar de los niños y para prevenir y atender problemáticas en torno al desarrollo infantil temprano. Para ello se invitó a cuatro grupos provenientes de los distintos sectores de la sociedad para compartir sus experiencias de trabajo: un centro de salud y atención comunitaria de la CABA (sector público); UNICEF (agencia de cooperación internacional), Fundación Kaleidos (tercer sector) y Diálogos Jardines Maternales (sector privado).

La primera presentación estuvo a cargo de Marcela Armus, Constanza Duhalde y Nora Wosco-boinik, integrantes del equipo de escritoras del libro publicado por UNICEF y la Fundación Kaleidos: *Desarrollo emocional. Clave para la primera infancia*. El eje giró alrededor de cómo entender el sufrimiento de los bebés, cómo identificarlo y cómo intervenir. Los signos de sufrimiento precoz son aquellos que todo aquel que esté en contacto con un bebé puede observar y tratar de comprender, como manifestaciones de estados de sufrimiento subjetivo y vincular. Cuando las dificultades se presentan regularmente, cuando siguen con intensidad fuerte o mediana y cuando desbordan las capacidades de tolerancia y contención de los padres o de los educadores, se transforman en signos de alarma. Un bebé crece con amor y proteínas. Un bebé se alimenta de leche pero necesita del amor, las caricias, la mirada, las emociones, la presencia de alguien significativo para poder desarrollarse. No existe un solo modelo de crianza. A través de su lengua original, sus pautas de convivencia, sus manifestaciones corporales y sus formas de comunicarse, cada cultura propone un modelo de crianza propio. Estas ideas subrayan la importancia del vínculo y de la comunidad en la crianza.

La segunda disertación estuvo a cargo de Sandra Nofal y Ricardo Gorodisch, directores de Jakairá. Jakairá es un centro especializado en adolescencia, primera infancia y maternidad/paternidad, desarrollado a partir de 2003 en el marco de un acuerdo de colaboración entre dos fundaciones: Children Action (Suiza) y la Fundación Kaleidos (Argentina) con el fin de desarrollar estrategias múltiples para acompañar a adolescentes que son madres y padres y sus hijos con derechos vulnerados. Este proyecto se propuso trabajar de manera interdisciplinaria (salud, desarrollo social, educación) respetando y considerando dos etapas del desarrollo: primera infancia y adolescencia. Los principios de Jakairá son los siguientes: la promoción de un buen desarrollo de los niños y niñas y la prevención de problemáticas futuras; la preservación del vínculo madre-bebé y la defensa del derecho a la convivencia familiar; la consideración de la paternidad en el proceso; la inclusión social y profesional de la adolescente; y el seguimiento de salud de los niños y niñas. Se describieron los tres dispositivos diferenciados: Jakairá Chacarita, Jakairá Itinerante y Jakairá Traslasierra.

En la tercera presentación, Elías Halperín y Gabriela Gamallo, directores de Diálogos Jardines Maternales, expusieron sobre las propuestas de los jardines maternales en fábricas y empresas privadas, tanto para defender el derecho de las mujeres al trabajo y promover el mejor desarrollo posible de sus hijos, como para trabajar para el compromiso del sector privado en temas que hoy están incluidos bajo el concepto de responsabilidad social empresarial (RSE).

Diálogos es una organización especializada en proyectos de educación formal y no formal con 40 años de experiencia en la organización y puesta en marcha de proyectos y servicios que vinculan

niños, trabajo, empresa, familia, educación y utilización creativa del tiempo libre. Destacan como características fundamentales de su trabajo el favorecer un clima de confianza y afecto a fin de que los niños adquieran seguridad en sus propias capacidades cognitivas, motrices, afectivas, sociales y expresivas en relación con los otros y con el conocimiento; el ofrecer oportunidades de desarrollo de su capacidad creativa y de placer para el conocimiento; el propiciar actitudes democráticas y promover el desarrollo de valores; el fomentar el placer de jugar e integrar a la familia en la tarea educativa.

Por último, Marcela Corin y Natalia Devincenzo presentaron el trabajo desarrollado para la creación del equipo y del programa de discapacidad en el primer nivel de atención, en el Centro de Salud y Atención Comunitaria N°24, dependiente del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en Villa Soldati, bajo Flores.

Este programa se propone como objetivo general dar visibilidad a los niños, niñas y adolescentes con discapacidad. Como objetivos específicos plantean los siguientes: aumentar la concurrencia de personas con capacidad; concientizar al equipo de salud para incorporar esta problemática compleja a la atención primaria; mejorar el registro; mejorar la accesibilidad al Centro de Salud y Acción Comunitaria (CeSAC); disminuir el autoaislamiento; y promover la formación preventiva de profesionales sobre esta problemática. Esta intervención que se realiza desde el CeSAC significó una construcción conjunta que ayuda a recuperar la condición de seres sociales, la historia de cada sujeto, reciclar capacidades y habilidades perdidas no reconocidas y construir espacios de diálogo. Como todo grupo con identidad, sus integrantes (comunidad y profesionales) lo nombraron: "Juntos para seguir".

Principales ideas desarrolladas en el taller

A partir de lo compartido con los asistentes al taller se valorizó el trabajo de articulación de los distintos actores de la sociedad –sector público, privado, cooperación internacional y tercer sector–, promoviendo programas de intervención, evaluación, capacitación y abogacía, así como favoreciendo el armado de redes territoriales para la optimización de los recursos existentes y la jerarqui-

zación de la comunidad como actor fundamental en los procesos de cambio.

Se destacó la importancia de la salud mental como una pieza clave para el desarrollo infantil integral, incluyendo todo lo que concierne a las tramas vinculadas y familiares. El primer nivel de atención es la puerta de entrada de todos los niños de nuestra comunidad, tengan o no discapacidad, siendo el lugar de privilegio para cambiar el mundo.

La protección de derechos en la primera infancia. Los sistemas locales de protección, detección y prevención del maltrato y abuso infantil

Coordinación: Lic. Victoria Martínez (Directora Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad); Lic. Marta Pesenti (asesora, Secretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación); Dra. Marisa Graham (Directora Nacional de Promoción y Protección Integral de la Niñez, SENNAF, Ministerio de Desarrollo Social) y Dra. Gimol Pinto (Especialista en Protección a la Infancia y la Adolescencia, UNICEF Argentina).

Objetivos

Reflexionar acerca de las características que debe tener un Sistema Local de Protección de Derechos.

Debatir y reflexionar sobre las dificultades que presentan los servicios locales para dar respuesta efectiva a las situaciones de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes, en especial casos de maltrato y abuso infantil.

Presentación

Los Sistemas Locales de Protección de Derechos funcionan como la máxima expresión de la descentralización de los servicios de políticas públicas que ofrece el Estado destinados a dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y en la Ley 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Estos Sistemas Locales deben articular los diferentes ámbitos que implementan acciones que involucran, directa o indirectamente, a niños, niñas y adolescentes. El objetivo consiste en la promoción y protección de derechos y en la prevención y detección temprana de situaciones de vulneración de derechos. También se apunta a garantizar el proceso de atención y restitución de derechos vulnerados.

Principales ideas desarrolladas en el taller

El cambio fundamental de paradigma que trajo aparejado la CDN dejó en evidencia el anacronismo del sistema tutelar y la absoluta incompatibilidad de la normativa interna, instituciones y prácti-

cas respecto de lo establecido en este instrumento internacional de derechos humanos. Si bien la adecuación legislativa a nivel nacional se alcanzó con la sanción de la Ley 26.061 en 2005, el paradigma tutelar es un sistema que se extiende más allá de las leyes tutelares, en parte aún legitimado y reafirmado por prácticas judiciales y administrativas todavía resistentes al cambio, que paulatinamente van incorporando los criterios de la CDN.

La respuesta del Estado ante cualquier amenaza o vulneración de derechos de un niño, niña o adolescente ha sido, bajo el paradigma de la situación irregular, la inmediata activación de todos los dispositivos judiciales tutelares, siempre partiendo de la premisa indiscutida de que el "menor en peligro material y moral" era un "objeto de tutela" y no un sujeto de derechos.

La piedra angular de este sistema es justamente la no distinción entre los niños con necesidades asistenciales, los niños víctima de delitos y aquellos niños o adolescentes a los que se impute la comisión de delito, judicializando por igual tanto unas como otras situaciones.

El paradigma de la Convención, que entró en colisión con estas prácticas, destaca la distinción de las problemáticas a resolver. Propone un abordaje diferenciado de cada uno de los conflictos que pueden afectar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, desde otra óptica de la infancia y con pleno respeto de todos sus derechos.

Los Sistemas Locales de Protección de Derechos de niños, niñas y adolescentes pretenden construir un espacio abierto a la comunidad e inserto en ella, que esté destinado a promover y proteger los derechos individuales, colectivos y difusos de los niños. Para ello se propone líneas de acción relacionadas con el asesoramiento integral mediante equipos interdisciplinarios.

El trabajo será encarado desde la detección temprana de cualquier problemática, resolviendo conflictos dentro de la misma comunidad y evitando la judicialización de cuestiones sociales.

El trabajo interdisciplinario

Un aspecto fundamental en este tipo de sistemas locales es el trabajo interdisciplinario que permita abordar las diferentes situaciones desde todos los ámbitos, proporcionando una mirada integral de las diversas situaciones. Siempre resulta recomendable que existan equipos interdisciplinarios de psicólogos, abogados y trabajadores sociales y que trabajen en el marco de una metodología coordinada de integración interdisciplinaria con eje en el niño, niña o adolescente, y no como meras interacciones aisladas de distintas disciplinas.

Los profesionales que intervengan deberán tener una formación en derechos humanos y estar interiorizados de los principios y postulados de la Convención sobre los Derechos del Niño, diferenciando claramente los conflictos sociales de aquellos que implican un conflicto jurídico, respetando el derecho del niño a ser oído y su condición de sujeto de derecho.

La tarea de prevención

Esta tarea es de fundamental importancia, ya que a través de la difusión, sensibilización y capacitación de profesionales de todas las disciplinas y miembros de la comunidad se pueden evitar situaciones de afectación de derechos o de vulneraciones graves tales como el abuso y maltrato infantil así como otras formas de violencia contra los niños, niñas y adolescentes.

Se destaca la función de los facilitadores del Programa Nacional Primeros Años.

La atención de las situaciones de abuso y maltrato infantil

La detección de estas situaciones generalmente se produce por personas o profesionales que al entrar en contacto con el niño/a víctima detectan los signos de violencia y abuso. En este sentido es fundamental establecer protocolos para la actuación y atención integral, para que queden claramente determinados los pasos a seguir dentro de cada sector y su relación con los otros sectores, la determinación de áreas o actores responsables que deben intervenir para dar resguardo y atención a la víctima, así como también para activar los mecanismos de denuncia correspondientes.

Estas acciones deben realizarse siempre evitando la revictimización del niño/a o adolescente. Así, la protección de los niños, niñas y adolescentes debe ejercerse con pleno respeto a sus derechos y garantías individuales. En ningún momento el niño o niña recibirá un trato que lo coloque en situación de mayor vulnerabilidad.

6. Anexo estadístico

Demografía

Mortalidad infantil

Cobertura de salud

Asistencia escolar

Población indígena

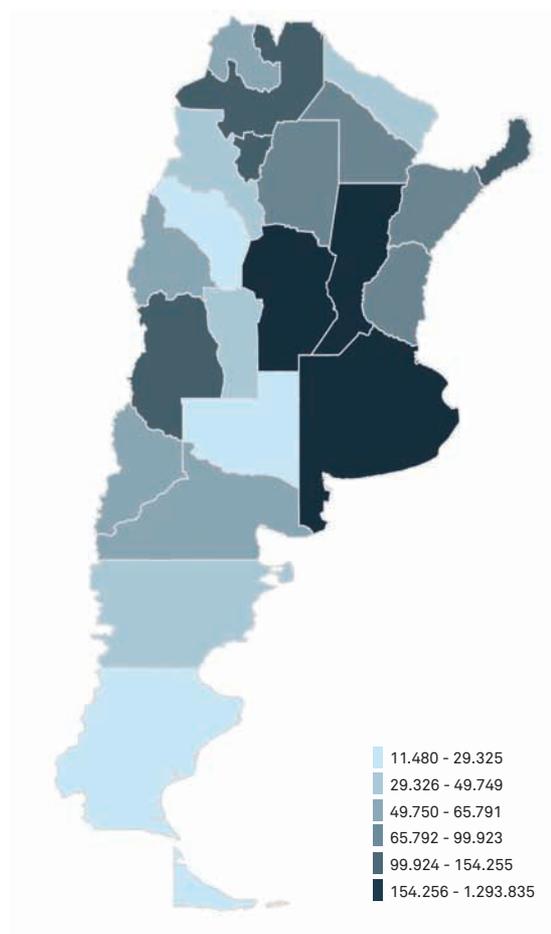
AUH

Demografía

Cantidad de población de 0 a 5 años, según provincia, 2010

Área	Población de 0 a 5
Buenos Aires	1.293.835
Catamarca	32.544
Chaco	95.809
Chubut	45.157
Ciud. Aut. de Buenos Aires	165.638
Córdoba	261.668
Corrientes	88.649
Entre Ríos	99.923
Formosa	49.749
Jujuy	60.753
La Pampa	25.613
La Rioja	29.325
Mendoza	154.255
Misiones	112.934
Neuquén	50.427
Río Negro	53.626
Salta	120.847
San Juan	65.791
San Luis	38.119
Santa Cruz	26.650
Santa Fe	240.810
Santiago del Estero	85.295
Tierra del Fuego	11.480
Tucumán	128.755

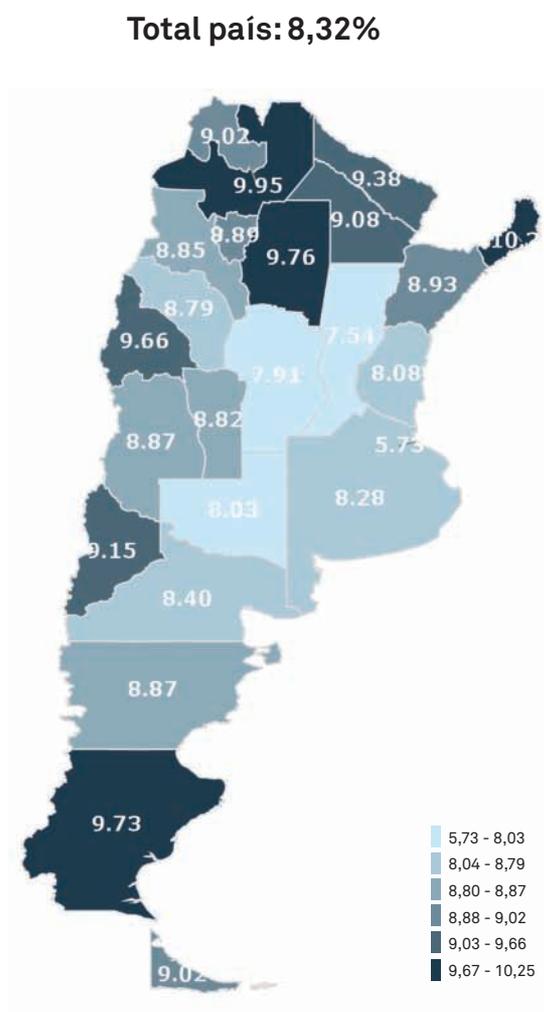
Total país: 3.337.652



Fuente: INDEC, Censo 2010.

Peso de la población de 0 a 5 años en la población total, según provincia, en porcentaje, 2010

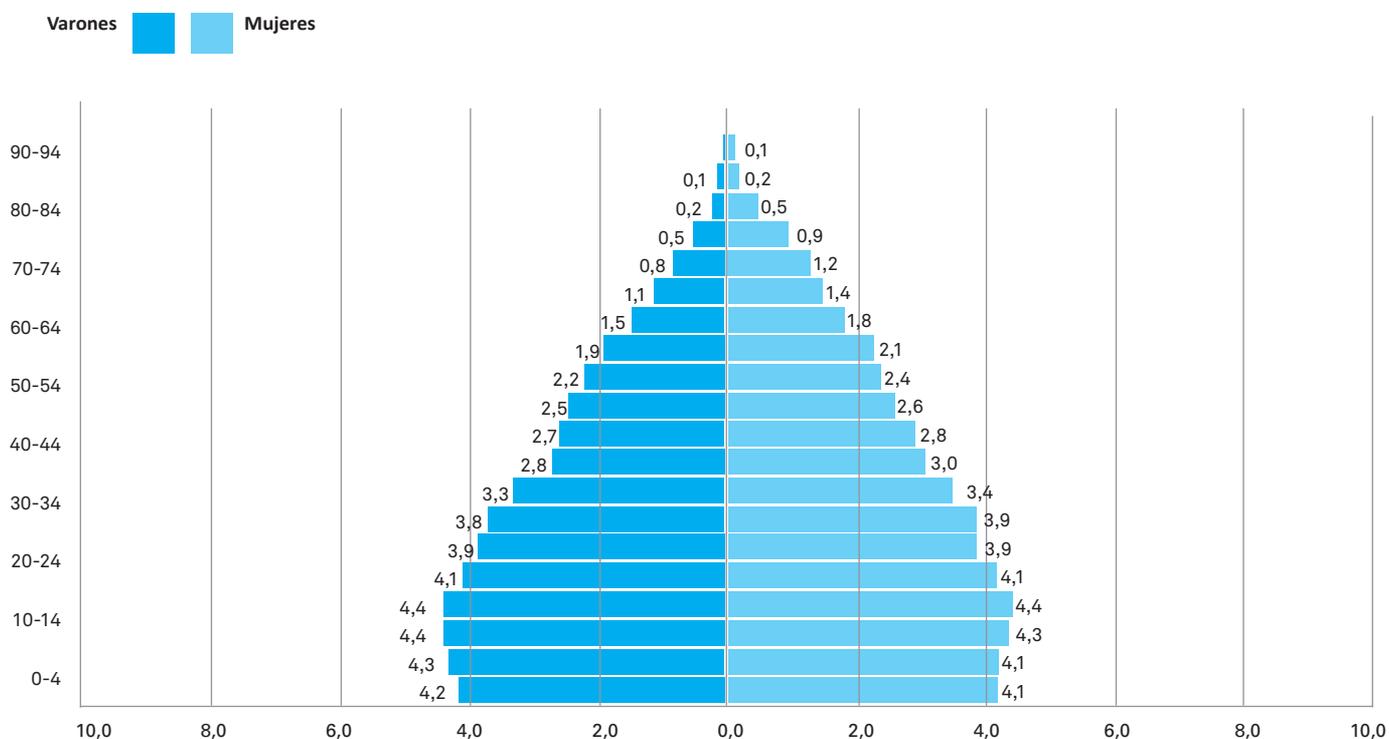
Área	%
Misiones	10,25
Salta	9,95
Santiago del Estero	9,76
Santa Cruz	9,73
San Juan	9,66
Formosa	9,38
Neuquén	9,15
Chaco	9,08
Jujuy	9,02
Tierra del Fuego	9,02
Corrientes	8,93
Tucumán	8,89
Chubut	8,87
Mendoza	8,87
Catamarca	8,85
San Luis	8,82
La Rioja	8,79
Río Negro	8,4
Buenos Aires	8,28
Entre Ríos	8,08
La Pampa	8,03
Córdoba	7,91
Santa Fe	7,54
Ciud. Aut. de Buenos Aires	5,73



Fuente: INDEC, Censo 2010.

Pirámide poblacional. Argentina, 2010

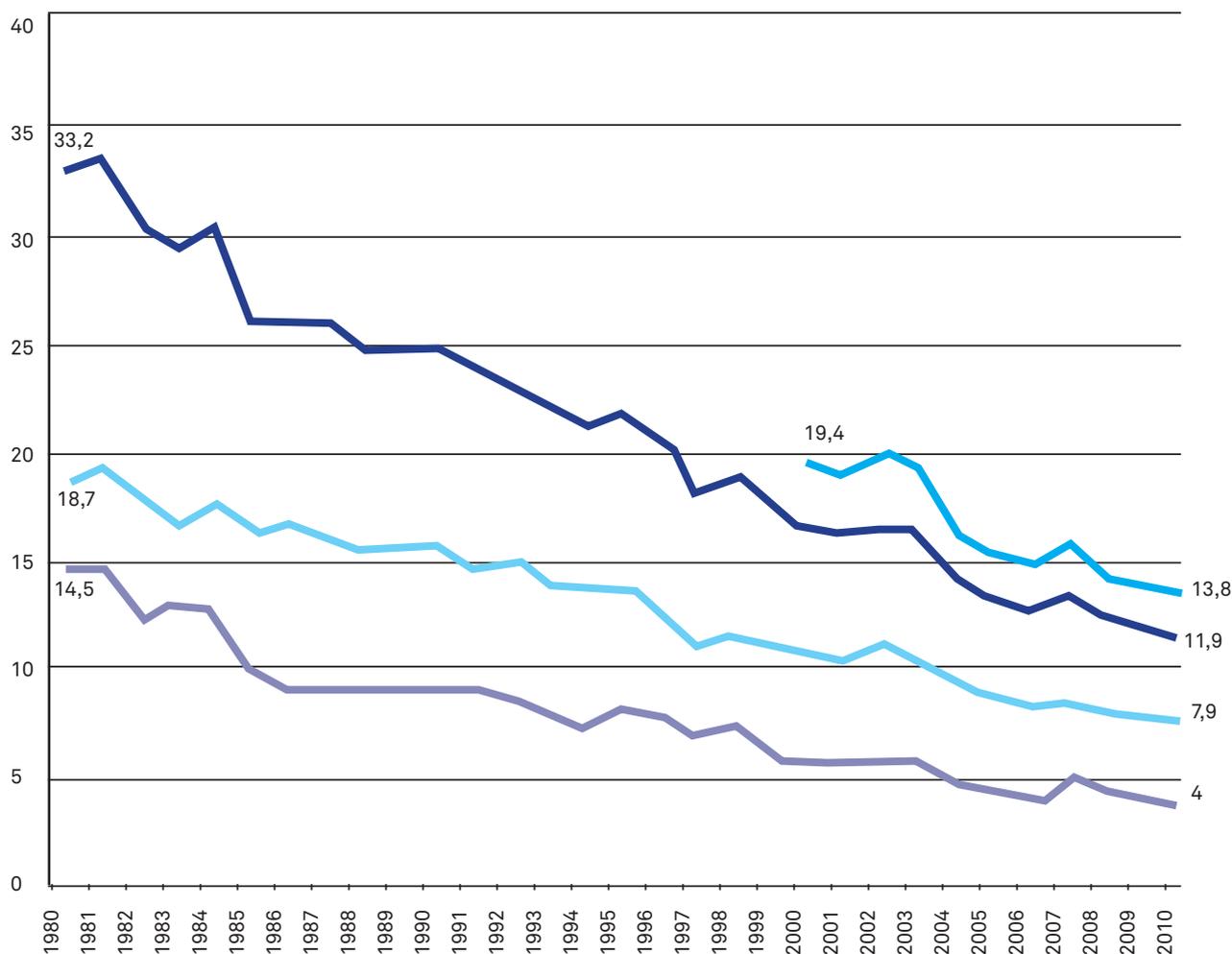
Estructura por edad y sexo de la población



Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Mortalidad infantil

Tasa de mortalidad neonatal, posneonatal, infantil y de menores de 5 años. Argentina, 1980-2010



Tasa de mortalidad de menores de 5 años (total)

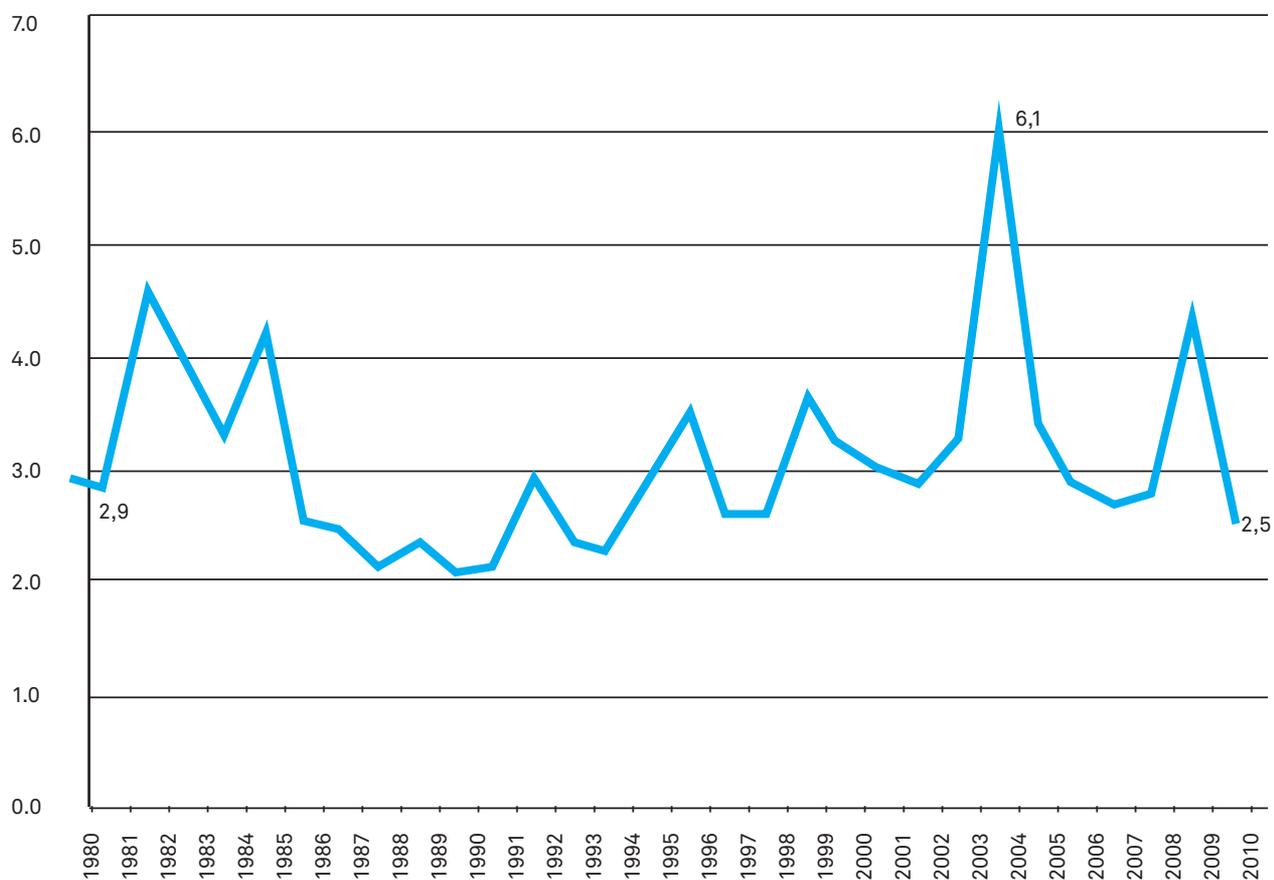
Tasa de mortalidad infantil (neonatal)

Tasa de mortalidad infantil (posneonatal)

Tasa de mortalidad infantil (total)

Fuente: DEIS, Ministerio de Salud de la Nación.

Brecha de mortalidad infantil, pcia. 24/pcia. 1. Argentina, 1980-2010

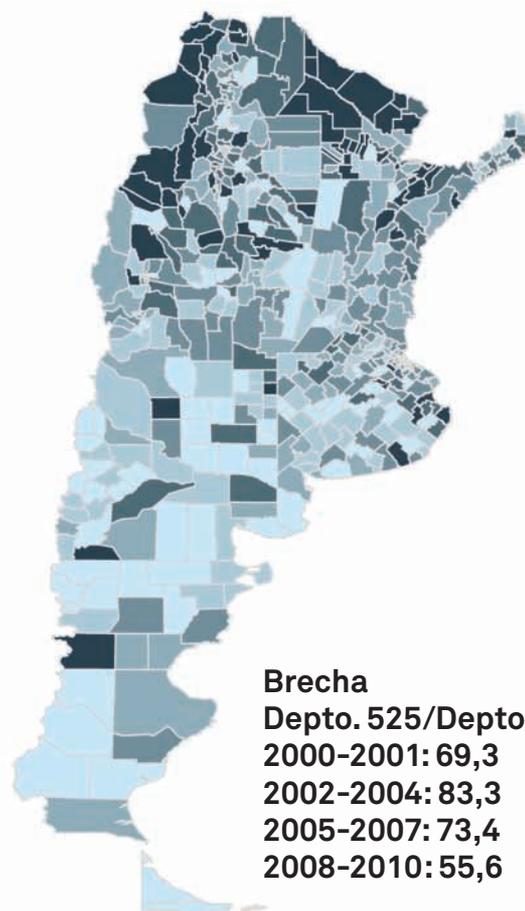
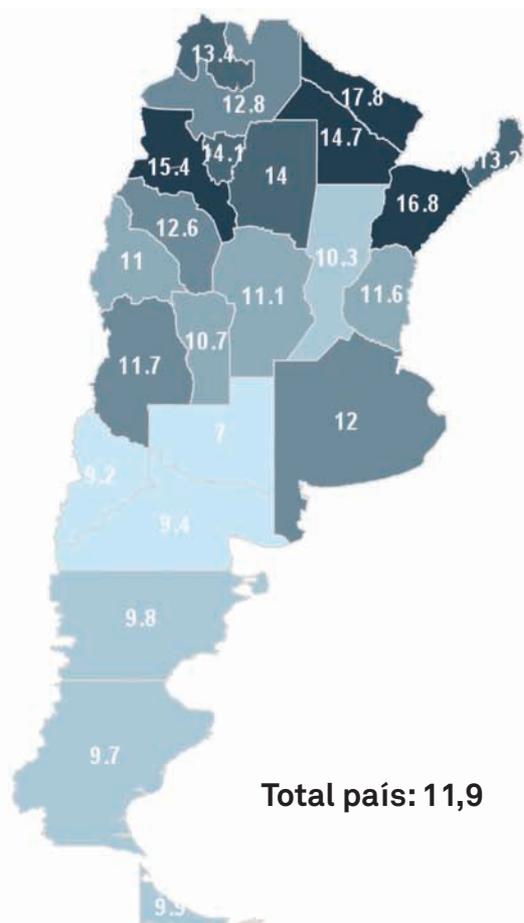


Fuente: DEIS, Ministerio de Salud de la Nación.

Tasa de mortalidad infantil, según provincias (2010) y departamentos (2008-2010)

Provincias

Departamentos

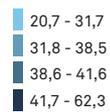
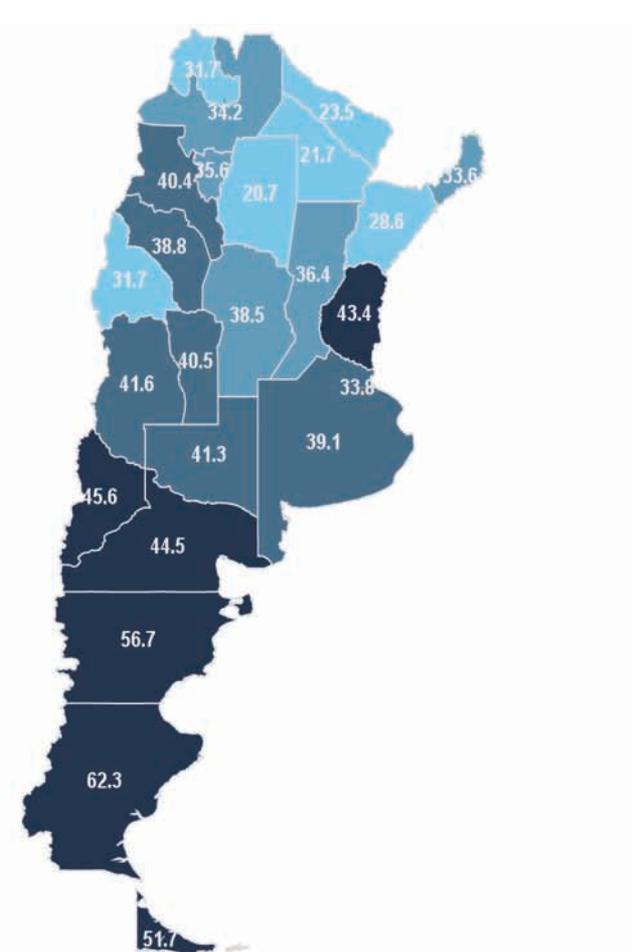


Fuente: DEIS, Ministerio de Salud de la Nación.

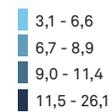
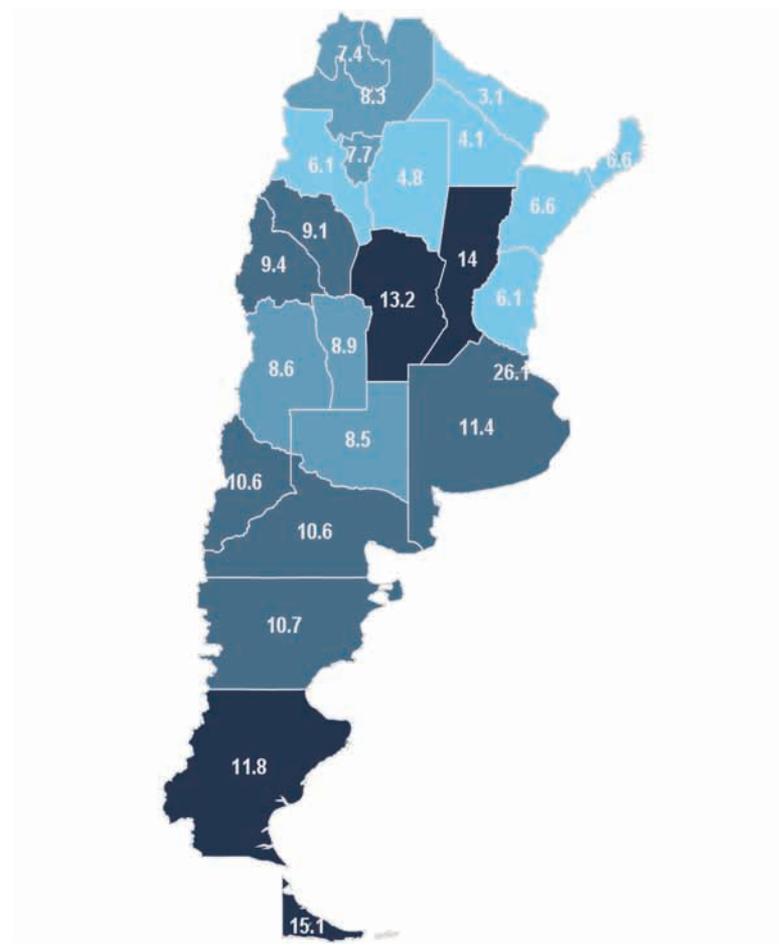
Cobertura de salud

Población de 0 a 4 años según tipo de cobertura de salud, según provincias, en porcentaje, 2010

Obra social

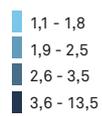
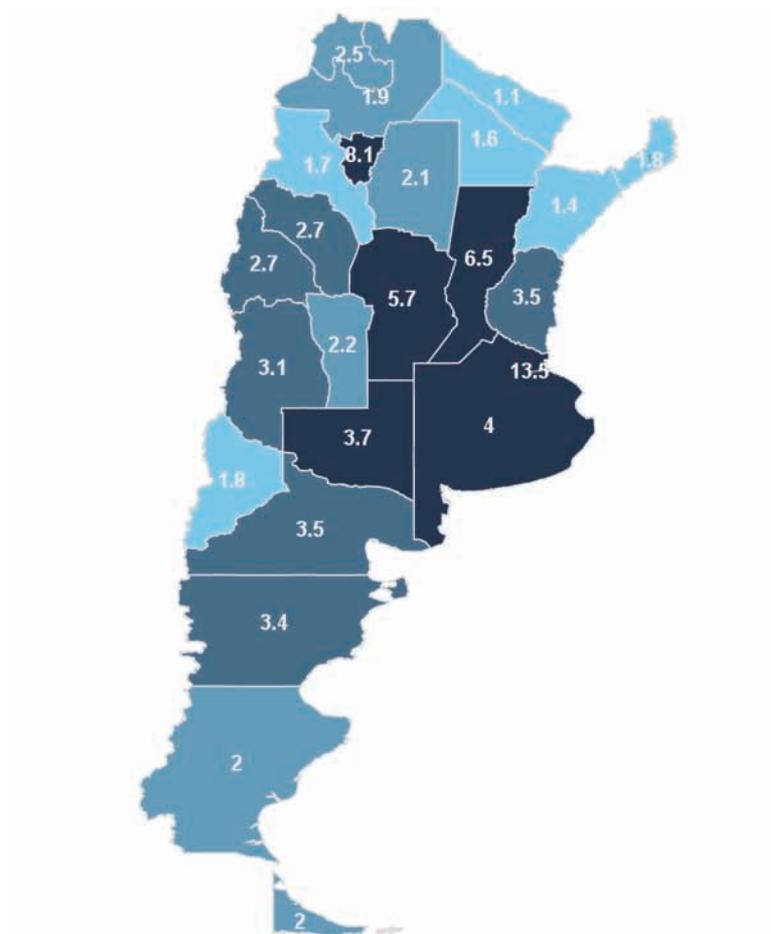


Prepagas a través de OS

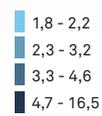
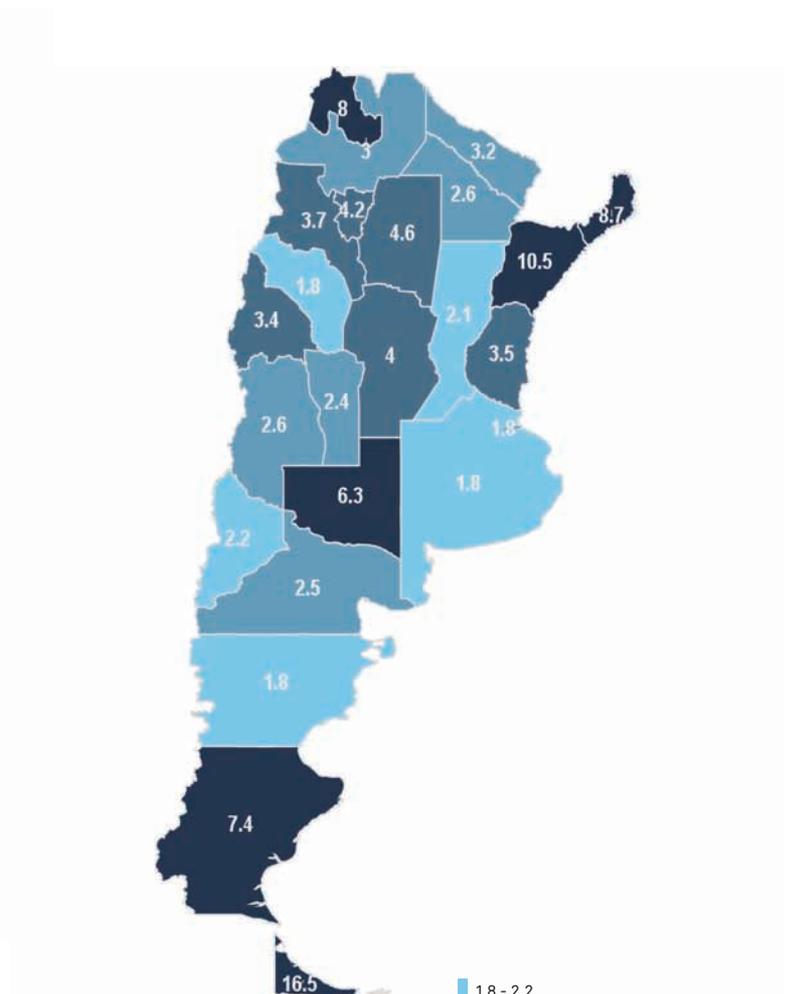


Fuente: INDEC, Censo 2010.

Prepaga voluntaria

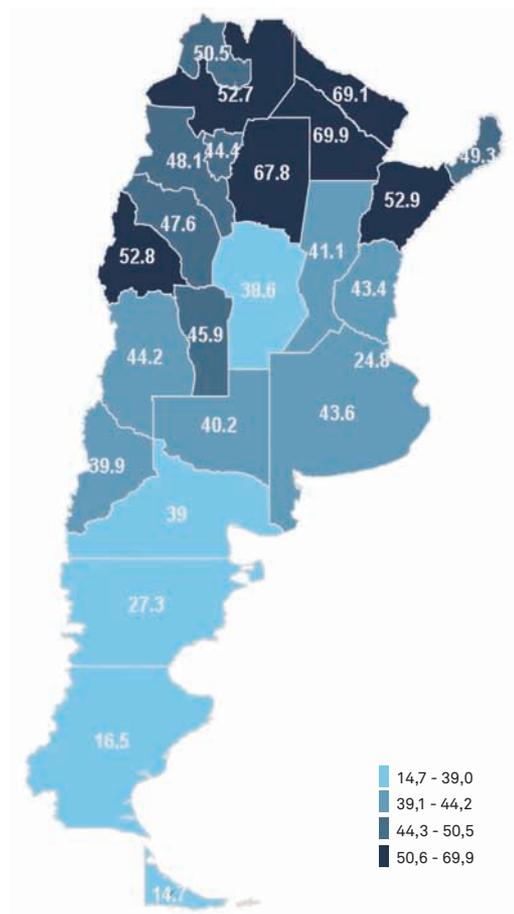


Prog. y planes estatales



Población de 0 a 4 años sin obra social, prepaga ni plan estatal, según provincias, en porcentaje, 2010

Área	%
Chaco	69,9
Formosa	69,1
Santiago del Estero	67,8
Corrientes	52,9
San Juan	52,8
Salta	52,7
Jujuy	50,5
Misiones	49,3
Catamarca	48,1
La Rioja	47,6
San Luis	45,9
Argentina	44,5
Tucumán	44,4
Mendoza	44,2
Buenos Aires	43,6
Entre Ríos	43,4
Santa Fe	41,1
La Pampa	40,2
Neuquén	39,9
Río Negro	39
Córdoba	38,6
Chubut	27,3
Ciudad Aut. de Buenos Aires	24,8
Santa Cruz	16,5
Tierra del Fuego	14,7

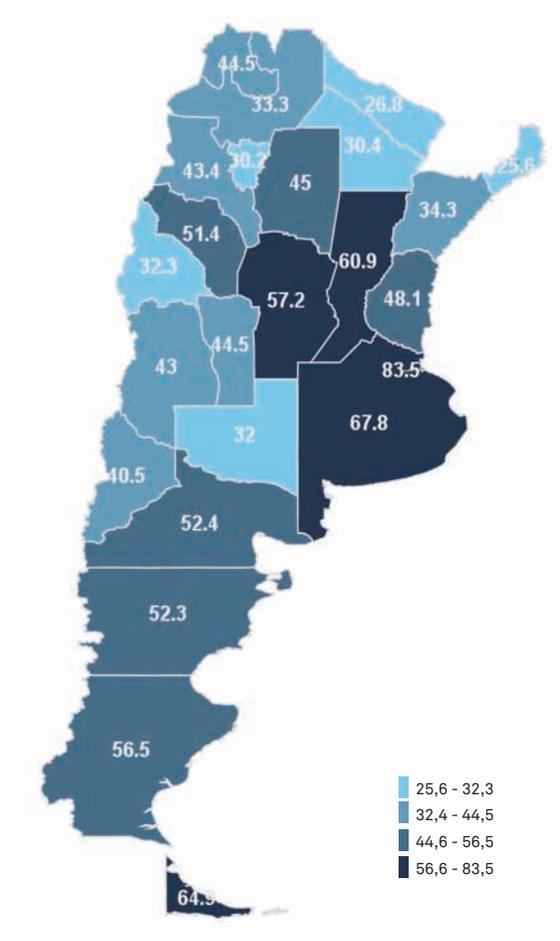


Fuente: INDEC, Censo 2010.

Asistencia escolar

Población de 3 y 4 años que asiste a un establecimiento educativo, según provincias, en porcentaje, 2010

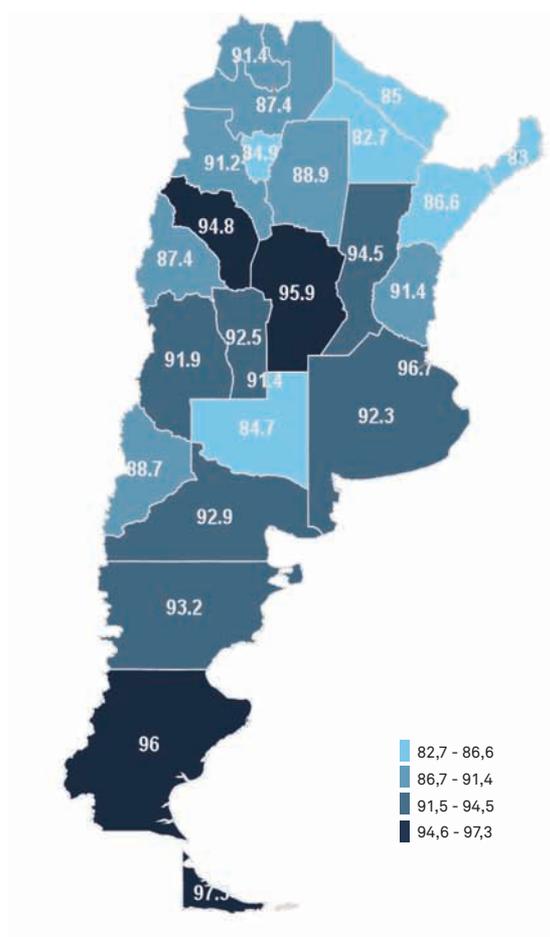
Área	%
Ciud. Aut. de Buenos Aires	83,5
Buenos Aires	67,8
Tierra del Fuego	64,9
Santa Fe	60,9
Córdoba	57,2
Santa Cruz	56,5
Argentina	55,2
Río Negro	52,4
Chubut	52,3
La Rioja	51,4
Entre Ríos	48,1
Santiago del Estero	45
Jujuy	44,5
San Luis	44,5
Catamarca	43,4
Mendoza	43
Neuquén	40,5
Corrientes	34,3
Salta	33,3
San Juan	32,3
La Pampa	32
Chaco	30,4
Tucumán	30,2
Formosa	26,8
Misiones	25,6



Fuente: INDEC, Censo 2010.

Población de 5 años que asiste a un establecimiento educativo, según provincias, en porcentaje, 2010

Área	%
Argentina	91,4
Buenos Aires	92,3
Catamarca	91,2
Chaco	82,7
Chubut	93,2
Ciudad Aut. de Buenos Aires	96,7
Córdoba	95,9
Corrientes	86,6
Entre Ríos	91,4
Formosa	85
Jujuy	91,4
La Pampa	84,7
La Rioja	94,8
Mendoza	91,9
Misiones	83
Neuquén	88,7
Río Negro	92,9
Salta	87,4
San Juan	87,4
San Luis	92,5
Santa Cruz	96
Santa Fe	94,5
Santiago del Estero	88,9
Tierra del Fuego	97,3
Tucumán	84,9



Fuente: INDEC, Censo 2010.

Tasa de asistencia escolar en niños y niñas de 3 y 4 años según quintil de ingreso. Total de aglomerados, 2003-2011

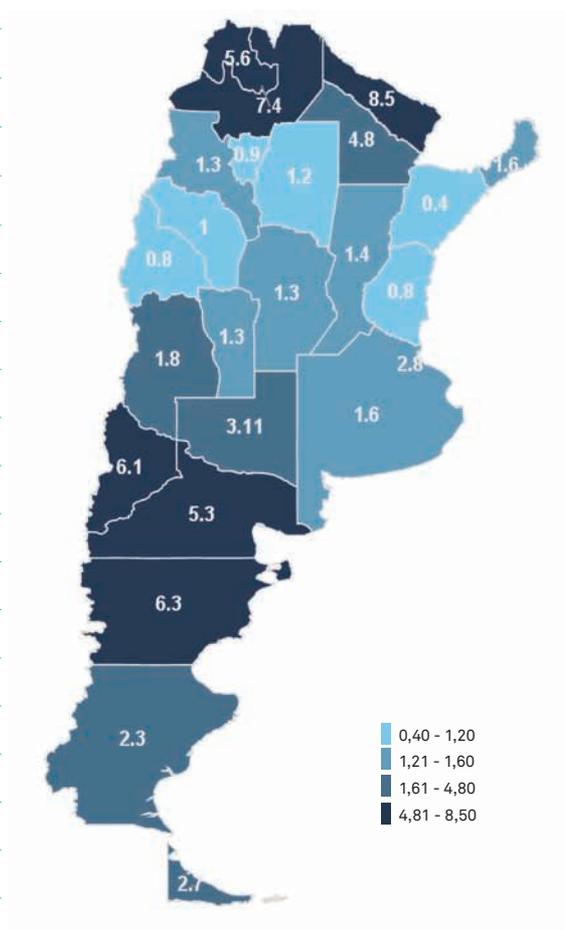
Período de tiempo	3 y 4 años 1 ^{er} quintil	3 y 4 años 2 ^{do} quintil	3 y 4 años 3 ^{er} quintil	3 y 4 años 4 ^{to} quintil	3 y 4 años 5 ^{to} quintil
2003	28,5	39	53,1	58,4	72,4
2004	38,5	49,4	59,3	60	68,9
2005	36,9	54,8	59,8	66,7	74,6
2006	39,9	48,7	61,7	67	77,2
2007	45,9	59,4	71,9	71,8	76,4
2008	46,1	57,7	67,9	69,9	79,3
2009	47,5	60,4	71,9	72,1	80,2
2010	53,7	57,6	67,2	76,6	73,8
2011	55	60,1	67,6	76,3	74,6

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPH, INDEC.

Población indígena

Población indígena de 0 a 4 años, según provincias, cantidad y porcentaje, 2010

Área	Cantidad	%
Argentina	74.184	2,2
Buenos Aires	20.520	1,6
Catamarca	432	1,3
Chaco	4.676	4,8
Chubut	2.849	6,3
Ciudad Aut. de Buenos Aires	4.577	2,8
Córdoba	3.478	1,3
Corrientes	378	0,4
Entre Ríos	799	0,8
Formosa	4.232	8,5
Jujuy	3.604	5,6
La Pampa	911	3,11
La Rioja	293	1
Mendoza	2.821	1,8
Misiones	1.869	1,6
Neuquén	3.097	6,1
Río Negro	2.882	5,3
Salta	8.943	7,4
San Juan	584	0,8
San Luis	533	1,3
Santa Cruz	713	2,3
Santa Fe	3.482	1,4
Santiago del Estero	999	1,2
Tierra del Fuego	309	2,7
Tucumán	1.203	0,9

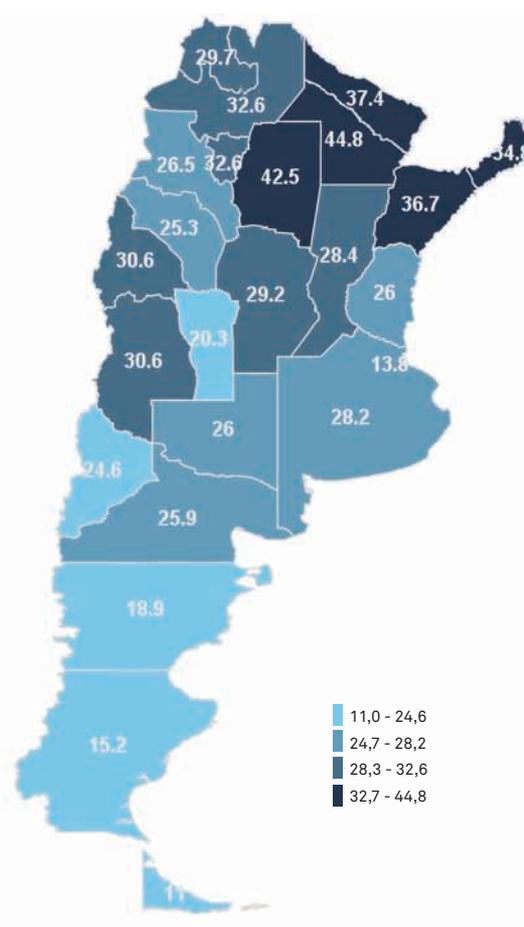


Fuente: INDEC, Censo 2010.

AUH

Cobertura de la AUH. Cantidad de niños y niñas cubiertos según provincias, cantidad y porcentaje, 2012

Área	Niños y niñas destinatarios de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social	Cobertura de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social
	Cantidad	Porcentaje
Argentina	3.575.571	29,2
Buenos Aires	1.237.806	28,2
Catamarca	38.556	26,5
Chaco	175.430	44,8
Chubut	28.353	18,9
CABA	94.304	13,8
Córdoba	277.335	29,2
Corrientes	134.018	36,7
Entre Ríos	104.276	26
Formosa	79.245	37,4
Jujuy	74.833	29,7
La Pampa	25.743	26
La Rioja	30.379	25,3
Mendoza	166.387	30,6
Misiones	150.411	34,8
Neuquén	44.628	24,6
Río Negro	49.404	25,9
Salta	155.451	32,6
San Juan	73.200	30,6
San Luis	31.226	20,3
Santa Cruz	11.918	15,2
Santa Fe	261.083	28,4
Santiago del Estero	133.784	42,5
Tierra del Fuego	4.938	11
Tucumán	164.961	32,6



Crecer Juntos para la Primera Infancia

Encuentro Regional
de Políticas Integrales
2011



Presidencia de la Nación



Ministerio de
Desarrollo Social
Presidencia de la Nación



Consejo Nacional de
Coordinación de
Políticas Sociales
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Trabajo, Empleo
y Seguridad Social
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Justicia y Derechos Humanos
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Salud
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación