



ESTRATEGIAS PROVINCIALES DE PRIMERA INFANCIA

Guía de fundamentos
y metodología



**PROGRAMA
INTERAGENCIAL**
"Primera infancia y sistema integral de cuidados"

unicef 
para cada infancia



La Primera
Infancia
IMPORTA

Coordinación editorial:

Sebastián Waisgrais, especialista en Inclusión Social y Monitoreo

Autor:

Javier Quesada, consultor UNICEF

Revisión de contenidos:

Fernanda Potenza, consultora UNICEF

Carolina Aulicino, Oficial de Política Social UNICEF

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ESTRATEGIAS PROVINCIALES DE PRIMERA INFANCIA, Guía de fundamentos y metodología.

Primera edición, octubre de 2021.

Buenos Aires, Argentina.

Este documento se enmarca en el programa Interagencial Primera Infancia y Sistema Integral de Cuidados, del Fondo Conjunto para los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. 2021

Edición:

Guadalupe Rodríguez

Diseño y Arte:

LAND STUDIO

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.

UNICEF ARGENTINA
Buenosaires@unicef.org
www.unicef.org.ar

Las fotos utilizadas en este material fueron provistas por las contrapartes provinciales del proyecto Joint SDG Fund en el marco de las acciones lideradas por UNICEF

ÍNDICE

Introducción	7
1. El ciclo de la política	8
2. Pistas para la implementación de políticas	10
3. Enfoques y perspectivas	11
4. Objetivos y dimensiones que sustentan una estrategia	13
5. Breve actualización diagnóstica según las dimensiones	15
6. Abordaje metodológico	16
7. Aspectos claves para la sostenibilidad	17
8. Monitoreo y evaluación	19
9. Provincias y municipios comprometidos por la primera infancia	20
10. Desafíos y oportunidades	20
A modo de cierre	24



INTRODUCCIÓN

La primera infancia es una etapa fundacional en la vida de las personas. Es el momento de mayor desarrollo e incorporación de aprendizajes y un período clave para la constitución de la subjetividad individual y social. Durante esta etapa se construyen las bases del futuro de cada niña y niño, de su salud, educación y bienestar en general. Las capacidades cognitivas, lingüísticas y sociales se desarrollan con gran rapidez en los primeros años de vida y constituyen los cimientos para el aprendizaje posterior (Quesada, 2019).

Todo aquello que se logre durante la primera infancia tendrá impacto en el futuro de las personas y, por el contrario, lo que no se alcance generará diversas barreras que dificultarán alcanzar un desarrollo completo y un pleno desempeño de las capacidades. Por eso es necesario que todas las niñas y todos los niños pequeños reciban oportunidades que permitan una vida plena y productiva, y el ejercicio de sus derechos.

Por ende, asegurar el acceso a un sistema integral de cuidados desde el comienzo de la vida puede hacer una diferencia en su desarrollo y en el de toda la comunidad. En el marco de una sociedad que aún enfrenta desafíos centrales con relación a sus principales indicadores sociales, la persistente concentración de la pobreza en la niñez (y dentro de ella, en la primera infancia) constituye una de las principales asignaturas pendientes (Quesada, 2019). Esta problemática se expresa en diversas dimensiones específicas que interpelan al Estado, sus políticas públicas, sus instituciones y sus modos de abordaje, tanto a nivel nacional como provincial y municipal, manifestándose en términos de hechos muy desiguales en la trama social y territorial.

En la Argentina, la disparidad socioeconómica, regional y entre grandes centros urbanos y zonas rurales aún impide que todas las niñas y todos los niños tengan las mismas oportunidades al nacer y durante los primeros años de vida. A pesar de los esfuerzos realizados, la pobreza sigue concentrada en la niñez y todavía se observa una gran brecha entre las normas y la práctica efectiva de los derechos (UNICEF y PHAROS, 2019).

Los desafíos que enfrenta la primera infancia en el país son múltiples. Desde asegurar que las familias cuenten con tiempo y dinero para cuidar y puedan acceder a servicios educativos y de cuidado de calidad, hasta garanti-

zar que todas las niñas y todos los niños estén cubiertos por el sistema de protección social, que puedan acceder a servicios de salud, que cuenten con una nutrición adecuada, que estén protegidos contra todas las formas de violencia, que puedan ejercer su derecho a la identidad, que cuenten con una vivienda digna, con agua potable, entre otros factores que determinan el bienestar de la niñez (UNICEF y PHAROS, 2019).

Estos retos requieren, necesariamente, un abordaje integral que considere todas las dimensiones implicadas, desde un enfoque de derechos y equidad, y con perspectiva de género. Para ello, es clave fortalecer la coordinación entre los distintos sectores y niveles de gobierno. En Argentina, durante las últimas décadas, se dictaron leyes nacionales y se dio estatus constitucional a normas internacionales, se crearon y se pusieron en marcha programas desde diversas áreas gubernamentales con lógica sectorial, todo ello con las respectivas inversiones presupuestarias. Aun así, los modelos institucionales, organizacionales y de gestión resultan insuficientes, como así también, en ocasiones, los recursos presupuestarios asignados para la implementación de estas políticas (SENNAF y UNICEF, 2019).

Dejar librado el desarrollo de la primera infancia al contexto, las capacidades y los recursos de las familias supone negar estos derechos básicos y reproducir la desigualdad. A 30 años de la firma de la Convención, el Estado tiene el potencial de revertir esta situación a través de intervenciones concretas: hacerlo implica cambiar el presente de las niñas y los niños como la única vía para lograr una sociedad cohesionada (UNICEF, 2019).

Todo aquello que les suceda a las niñas y los niños durante la primera infancia impacta en su futuro. Aquello que no esté al alcance, aquello que se omita, las prestaciones de las cuales carezcan dificultarán su desarrollo integral y vulnera su condición de sujetos plenos de derecho. Para el ejercicio de las capacidades y el despliegue de sus potencialidades, las niñas y los niños pequeños requieren escenarios de oportunidades reales que promuevan una vida plena y la satisfacción de todos sus derechos, como proclama la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Para el Estado, en todos sus niveles, se vuelve imperioso asegurar el acceso a un sistema integral de cuidado desde el comienzo de la vida. La evidencia indica que esto puede hacer una diferencia en el desarrollo infantil y, por ello, en toda la sociedad (Quesada, 2019).

Este documento hace referencia a la constitución de estrategias provinciales de primera infancia desde una perspectiva de abordaje intersectorial (salud, educación, infancia, protección social, cuidados, entre otros) e interjurisdiccional (nación, provincia, municipio) que permita introducir transformaciones de corto, mediano y largo plazo, con la finalidad de optimizar las políticas públicas, los procedimientos y las prácticas gubernamentales y de la sociedad civil, desde un enfoque de derechos, en función de lo establecido en las normativas nacionales y provinciales.

Por ello, se describe aquí una propuesta metodológica que pretende ser, al mismo tiempo, una cartografía y una hoja de ruta para posibilitar acciones territoriales estratégicas, que sienten las bases para garantizar mejores comienzos para cada una de las niñas y los niños pequeños, en cada provincia de la Argentina.

1. EL CICLO DE LA POLÍTICA

Los estudios de análisis de las políticas públicas brindan información sobre su proceso, incluyendo entre las etapas del ciclo aquella de formulación, esencial para desarrollar fundamentos informados y explicaciones sobre las oportunidades y los desafíos que enfrentan las diferentes iniciativas, entre ellas las destinadas a primera infancia (Cacharreo Lab. Porticus, 2020). En este campo de estudio se utilizaron diferentes enfoques para comprender cómo se forman las políticas públicas. Basándose en el trabajo de James Anderson (2011), a continuación se incluye una breve descripción de los conceptos relacionados con las principales etapas del proceso de las políticas.

El proceso de las políticas implica 5 etapas, que se distinguen claramente en lo teórico, pero que no son tan fáciles de identificar en la práctica porque no están completamente separadas. Estas etapas son:

1. Agenda política: se centra en la identificación del problema y el establecimiento de la agenda política. Explora cómo se identifica y especifica un problema que podría convertirse en el objetivo de la política pública. Algunas preguntas que ayudan a identificar información relevante en esta etapa son:

► ¿Qué se considera un problema de carácter social y público?

► ¿Cómo deciden las áreas gubernamentales qué problema abordar?

► ¿Por qué una condición se convierte en un problema público, es decir, que requiere de la intervención estatal? (por ejemplo, disposiciones normativas, reclamos de la ciudadanía, compromiso político, presión sectorial, entre otros).

► ¿Con qué se cuenta? (datos y fondos disponibles, necesidades urgentes).

2. Formulación de políticas: esta etapa examina la creación o el diseño de un conjunto de acciones para abordar el problema que se definió como público. La información importante se relaciona con:

► ¿Quién participa en la formulación de políticas?

► ¿Cómo se están desarrollando alternativas para abordar el problema?

► ¿Qué dificultades existen para la formulación de propuestas? (por ejemplo, cambios gubernamentales, cambios en las prioridades gubernamentales, coyuntura mundial de pandemia).

Es importante tener en cuenta que el proceso de formulación de políticas ocurre en un entorno político que interviene en: a) los problemas y conflictos que conducen a demandas de acción política; b) qué grupos influyen en las demandas políticas y cómo transmiten sus reclamos al sistema político; y c) los límites de lo que los formuladores de políticas pueden o no pueden hacer.

3. Adopción de políticas: implica decidir qué acciones alternativas se utilizarán para abordar el problema y cómo se implementarán. La información a considerar en esta etapa es:

► ¿Cómo se formaliza esta política? (por ejemplo, en una ley, decreto, resolución ministerial, convenio, entre otros).

► ¿Quién lo estará aplicando? (por ejemplo, ministerios provinciales, áreas de municipios).

► ¿Cuál es el contenido de la política adoptada?

4. Implementación de políticas: presta



atención a lo que se hace para que las decisiones tomadas se hagan efectivas en la práctica Incluye:

► ¿Qué otras acciones administrativas/normativas son necesarias para garantizar la implementación? (por ejemplo, normas, decretos, ordenanzas).

► ¿Quién está involucrado en la implementación? (por ejemplo, áreas gubernamentales que brindan servicios, organizaciones sociales, agencias de cooperación).

► ¿Qué se hace para hacer cumplir la implementación? (por ejemplo, seguimiento y monitoreo).

5. Evaluación de políticas: esta etapa implica acciones destinadas a evaluar lo que está logrando una política, ya sea sus objetivos propuestos o también consecuencias no deseadas. La información importante incluye:

► ¿Quién está involucrado en estos esfuerzos? (por ejemplo, equipo a cargo, áreas de evaluación externa, agencias internacionales).

► ¿Qué resultados concretos generó esta política? ¿Quién se beneficia de ella? (por ejemplo, niñas y niños en condición de vulnerabilidad, municipios, comunidades).

► ¿Qué decisiones resultan de la evaluación de esta política? (por ejemplo, cambios en la política, decisión de escalar, replicar o finalizar un programa).

El ciclo de la política pública se desarrolla en el marco de una cultura política que consiste en "valores, creencias y actitudes ampliamente reconocidas sobre lo que los gobiernos deberían tratar de hacer, cómo deberían operar, y las relaciones entre los ciudadanos y los gobiernos" (Anderson, 2011, p. 41). Reconocer las comple-

jidades del proceso de políticas y las diferentes etapas involucradas facilita el análisis de las condiciones, oportunidades y desafíos existentes que las iniciativas presentes y futuras potencialmente encontrarán.

Establecer objetivos comunes y fomentar esfuerzos coherentes de políticas públicas de primera infancia para abordar las necesidades de los niños, las niñas y sus familias involucra acciones que dependen en gran medida del entorno político.

Un entorno propicio para las políticas determina las reglas o un marco general para facilitar la coordinación entre las partes interesadas, las acciones coherentes y la sostenibilidad de las iniciativas en el tiempo. El entorno propicio generalmente comienza con un conjunto de prioridades comunes y desarrollando estrategias para impulsar las capacidades de gobernanza a fin de alcanzar los objetivos. Las políticas, los marcos normativos y las asignaciones presupuestarias son los componentes básicos del entorno propicio para las políticas.

En un enfoque de políticas integrales, la coordinación de políticas se refiere a los mecanismos establecidos para resolver las diferencias entre las entidades gubernamentales y promover acciones de apoyo mutuo entre los niveles de gobierno. Los esfuerzos son esenciales para promover la coordinación entre actores, establecer objetivos comunes y crear equipos intersectoriales que sean responsables de la formulación de políticas y, en algunos casos, de su implementación.

Según Tosun y Lang (2017), la integración de políticas se puede lograr a través de dos vías. Por un lado, se logra al crear y coordinar las interdependencias entre los sectores políticos. Por otro lado, se basa en instrumentos de política (por ejemplo, leyes y normas) que guían los esfuerzos.



2. PISTAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS

Los esfuerzos que requiere el diseño de políticas públicas son innumerables. Sin embargo, el momento de implementación es la clave para la efectivización de las ideas y su readecuación a cada realidad.

Desde que existe el Estado se llevan adelante políticas públicas. No obstante, no fue sino hasta medio siglo atrás cuando la nascente disciplina de “análisis de políticas públicas” concentró su atención en una etapa hasta entonces olvidada: la implementación. Fue precisamente a partir de un libro homónimo publicado en 1973 donde “se descubrió” lo obvio: el valor público de una decisión y acción estatal realmente se plasma (o no) en la implementación. Hasta ese momento, aún con siglos acumulados de políticas públicas llevadas adelante por diversos tipos de Estados en diferentes latitudes y tiempos históricos, se había pensado que la clave del éxito de una política pública estaba en otra etapa, previa a la implementación: el diseño técnico, que traducía la decisión política adoptada (Repetto, 2021).

La implementación es ejecutada en un territorio y sus distintos actores adquieren la mayor centralidad en la gestión de las políticas públicas, debido a que es precisamente allí donde el cruce entre la planificación de políticas públicas y su implementación efectiva se expresa con mayor nitidez. En términos concretos, el país de los próximos años se está pensando y definiendo ahora, mediante las estrategias que se formulan e implementan en cada provincia y cada localidad. El ca-

pital social está ahí, como presente y como horizonte de futuro (UNICEF y PHAROS, 2019).

En este momento, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)¹ constituyen un marco para el desarrollo del mundo. Este es un tiempo propicio para un salto estratégico capaz de afrontar los problemas sustantivos que afectan a las niñas y los niños pequeños que viven en los diferentes territorios de la Argentina, considerando la intersectorialidad como foco de gestión.

En la implementación, el aparato administrativo del Estado en general, y de las instituciones y los niveles de gobierno en particular, tiene una enorme y necesaria relevancia (Repetto, 2021). Ya abonado el argumento de que esta etapa de la política pública tiene también múltiples y complejos componentes políticos, la atención se concentra en el aparato técnico-operativo de gestión. Por ende, y en clave de la tensión restricción-factibilidad, cabe preguntarse si la política pública a ser implementada (más aún cuando requiere la confluencia de múltiples intervenciones) cuenta con los dispositivos de gestión apropiados. En caso de que la respuesta sea negativa, habrá que corregir rápidamente esas carencias para que no se trabe la puesta en marcha de lo decidido y diseñado.

Esta dimensión tiene muchos y variados aspectos a considerar. Uno de ellos, y centrando la atención en **políticas públicas con disposición a la integralidad**, es si la administración pública (de todos los niveles de gobierno) cuenta con instrumentos y experiencias de gestión que faciliten dicho tipo de abordajes (por ejemplo, sistemas integrados de información social, planificaciones intersectoriales, presupuestos capaces de promover la sinergia entre distintos ministerios, mecanismos efectivos para la coordinación intersectorial).

Otro aspecto está centrado al interior de cada organismo responsable de llevar adelante las respectivas intervenciones; esto implica preguntarse, entre otras cuestiones, por sus capacidades institucionales, sus protocolos de gestión territorial, sus tecnologías de intervención, entre otras.

Y un tercer aspecto se refiere al recurso humano, tanto de quienes son responsables de la implementación en los territorios, como de quienes tienen responsabilidades de decisión y diseño. Aquí se presentan tres puntos críti-

¹ De los 17 objetivos, 11 están relacionados directamente con las niñas y los niños pequeños. En particular: ODS 1 (fin de la pobreza), ODS 2 (hambre cero), ODS 3 (salud y bienestar), ODS 4 (educación de calidad) y ODS 5 (igualdad de género).

cos: ¿al momento de diseñar políticas, se toman en cuenta y valoran las perspectivas de quienes las implementan?, ¿qué competencias han desarrollado esos recursos humanos para cumplir con las respectivas tareas que tienen asignadas? y ¿están culturalmente preparados para trabajar junto a funcionarios de otras instituciones?

3. ENFOQUES Y PERSPECTIVAS

Cuando se habla de políticas de infancia en el marco de estrategias provinciales es primordial referirse al enfoque de derechos, dado que implica reconocer y garantizar los derechos de las niñas y los niños consagrados en las normas y los principios de derechos humanos nacionales e internacionales, como la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

El sistema normativo internacional en materia de niñez se vio enriquecido desde la sanción de la CDN por un amplio conjunto de Observaciones Generales emitidas por el Comité de los Derechos del Niño. Entre ellas, se destaca la Observación General Número 7 “Realización de los derechos del niño en la primera infancia”, emitida en el año 2005. Esta fue el resultado de la preocupación del Comité al observar que los Estados Parte no habían prestado suficiente atención (en tanto fase específica y diferenciada) en el diseño de las leyes, políticas y programas (art. 3) destinados a las niñas y los niños pequeños. Reconoce que son portadores de todos los derechos consagrados en la Convención y que deben considerarse miembros activos de las familias, comunidades y sociedades, con sus inquietudes, intereses, sentimientos y opiniones. Además, alienta a los Estados Parte a “elaborar un programa positivo en relación con los derechos en la primera infancia (...) Los niños pequeños tienen necesidades específicas de cuidados físicos, atención emocional y orientación cuidada, así como tiempo y espacio para el juego, exploración y aprendizajes sociales” (art. 5)².

² Existen otros instrumentos normativos a nivel internacional a los cuales la Argentina adhiere y que establecen derechos y obligaciones en torno a la primera infancia. Entre ellos se destacan el Código Internacional de Comercialización de Sucesos de la Leche Materna (OMS y UNICEF, 1981), la Declaración de la 66ª Asamblea y Conferencia Mundial, OMEP (2014) y la Declaración de Medellín, OMEP (2015).

Al introducir estas perspectivas como ejes rectores (SENNAF y UNICEF, 2019), se procura avanzar en un camino que el país comenzó a recorrer, en relación a la lógica de los procesos de elaboración de las políticas públicas. La Argentina requiere abordar las problemáticas que afectan a la primera infancia —y las brechas sociales y territoriales asociadas— desde una lógica de sujetos con derechos a determinadas prestaciones, dejando atrás una concepción de personas con necesidades que deben ser asistidas. Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas solo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados internacionales y nacionales de derechos humanos.

Esto quiere decir que en el diseño de políticas públicas, leyes, planes, programas, estrategias y acciones, basados en los derechos humanos reconocidos a favor de todas las personas, se contemplan los principios propios de la legislación nacional e internacional. Estos son:

- La observancia del **interés superior del niño**, definida como la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y las garantías reconocidos.
- La **igualdad y no discriminación**: los derechos se aplican a todos y todas, siempre y en todo lugar.
- La **indivisibilidad e interdependencia**: no hay uno más importante que otro, su cumplimiento debe darse de forma integral.
- La **rendición de cuentas**: reconocimiento de que las niñas y los niños son titulares de derechos y no sujetos pasivos de un acto de beneficencia, por lo cual los Estados tienen la obligación de trabajar en favor de la realización de estos derechos y la ciudadanía puede evaluar los progresos en esa dirección.
- La **participación** de los destinatarios de las políticas, tanto individuos como comunidades, en su planificación, implementación y evaluación.

Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento.

Además, es necesario contemplar también un enfoque de géneros. Esto presenta diferentes implicancias, en-



tre las cuales se pueden mencionar la **promoción de la autonomía** (capacidad para tomar decisiones libres e informadas de acuerdo con la propia elección y no la de otros), el **empoderamiento** (toma de conciencia respecto de la necesidad de modificar las relaciones de poder entre los géneros), la **búsqueda de relaciones más equitativas y el respeto por la diversidad de identidades** (SENNAF y UNICEF, 2019).

La **equidad de género** ganó terreno como horizonte ético y práctico de las políticas públicas. La inversión en la primera infancia puede tener impacto positivo en reducir la desigualdad de género, a la vez que puede contribuir a **transformar normas sociales** y promover corresponsabilidad y distribución equitativa de las tareas y las responsabilidades de cuidado suficientes y en los hogares. Frente a este panorama, asegurar servicios públicos de servicios públicos de cuidado suficientes y de calidad y políticas de conciliación ofrece oportunidades a las mujeres (quienes tradicionalmente han asumido de manera desproporcionada las responsabilidades de cuidado) de continuar su educación y aumentar las probabilidades de acceder a empleos formales (SENNAF y UNICEF, 2019).

La manera en la cual las sociedades organizan la provisión de cuidados tiene, por ende, un impacto significativo no solo en el cumplimiento de los derechos de las niñas y los niños, sino también en términos de equidad de género. Es por ese motivo que una estrategia integral de primera infancia encuentra otra de sus justificaciones en la necesidad de promover una más justa **distribución de tareas entre hombres y mujeres intrahogar**, así como una mayor y mejor oferta de servicios públicos de cuidado y una revisión en torno a las masculinidades ligadas a la crianza.

Desde el punto de vista de la sociología de la infancia (Bustelo 2012) al debatir sobre la complejidad de la experiencia infantil se ha reconocido la existencia de

múltiples infancias, ancladas en las condiciones que ofrecen los contextos históricos y sociales en los que nacen, juegan, aprenden y se desarrollan niñas y niños (UNICEF y Gobierno de la provincia de Salta, 2019). Una acción estatal, como una estrategia de primera infancia, debe considerar la diversidad de contextos, reconociendo que, muchas veces, son constructoras de imágenes y discursos sobre los grupos sociales (Pontes y Corrochano, 2005), son capaces de influir en sus condiciones de existencia mediante tales universos simbólicos (James y James, 2004) y se constituyen en un laboratorio en el que se disputa un proyecto sobre la sociedad (Bustelo y otros, 2012). Una manera de concretar en políticas públicas estos enfoques, es por medio de la conformación de mesas provinciales de primera infancia. Ellas son el espacio interministerial de trabajo conjunto e integrado, que tiene por objetivo diseñar políticas del nivel provincial.

Es importante identificar algunos esfuerzos previos a la conformación de las mesas provinciales, por ejemplo:

- **La incorporación de una mirada de “cuidado”** que se suma a la más tradicional de “control de salud” para embarazadas, niñas y niños pequeños. Las áreas de salud, involucradas en el desarrollo de las estrategias, tienen vasta trayectoria en políticas orientadas a promover controles de salud adecuados en cantidad y calidad. No obstante, el intercambio en el marco de la mesa provincial usualmente pone de manifiesto la necesidad de acompañar a las familias y brindarles cuidado, a través de aquellos dispositivos o servicios disponibles en otros ministerios. Por ejemplo, las asesorías y el acompañamiento a las adolescentes embarazadas o que ya son madres, el acompañamiento a poblaciones en ámbitos rurales o de islas, o diferentes grupos étnicos.

- **La articulación entre el sistema educativo y el sistema de cuidados** es una manera de romper la falsa antinomia entre educación y cuidado. En algunas provincias hay avances notorios en esta dirección ya que, por ejemplo, Educación financia cargos docentes para los Centros de Desarrollo Infantil (CDI), docentes y educadoras trabajan como parejas pedagógicas, se realiza una supervisión conjunta entre diferentes ministerios se definen criterios comunes de trabajo y se acuerdan los insumos que cada uno de ellos proveerá. La participación de cuidadoras y educadoras de centros municipales en programas de formación provincial atenúa estas brechas y fortalece las competencias.

- Abordar el desafío que aún supone **la implementación de los Sistemas de Protección Integral** en cada una de las provincias. En este sentido, los logros son dispares. Mientras que algunas jurisdicciones han avanzado con estrategias orientadas a una máxima descentralización, con la creación de oficinas municipales, otras mantienen todavía un alto grado de centralismo en un sector o ligado a liderazgos personales. En todos los casos, no obstante, los intercambios mantenidos como parte de este proceso pusieron en evidencia la necesidad de fortalecer dichos sistemas, dotándolos de mayores y mejores recursos (en un sentido amplio, que incluye la dotación de recursos humanos, infraestructura, movilidad, sistemas de información, entre otros).

- Es fundamental la ampliación de la cobertura, pero también mejorar la **calidad de las prestaciones y los servicios de educación y cuidado para la primera infancia**. Es necesario establecer estándares de calidad compartidos, garantizar coordinación, formación acorde y una transición entre estos servicios de educación y cuidado y la educación inicial y, posteriormente, la primaria. Un aspecto clave en ese sentido es garantizar las condiciones laborales de quienes hoy brindan esos servicios de cuidado y educación, fortaleciendo sus competencias y certificando sus saberes. En otras palabras: **cuidar a quienes cuidan**.

- Es prioritario **destinar mayores recursos** a las estrategias provinciales de primera infancia, lo que implica trabajar en el costeo de metas e incidir en la incorporación de una estrategia provincial en los presupuestos del año siguiente, porque no alcanza con enunciar líneas de acción, propósitos y metas sin recursos económicos adecuados. Pasar de un “listado de buenos

deseos” a metas de políticas presupuestadas es un camino inevitable que contribuye a mejores condiciones de desarrollo de la primera infancia.

4. OBJETIVOS Y DIMENSIONES DE LAS ESTRATEGIAS PROVINCIALES

La necesaria articulación para un abordaje integral de la primera infancia en la Argentina indica irrenunciablemente: un componente alimentario y nutricional; un componente de salud; diversas estrategias de acompañamiento, tiempo y recursos para la crianza; espacios familiares para la contención, como así también lugares de cuidado, educación y estimulación oportuna para el abordaje de las problemáticas ligadas a la primera infancia así como medidas de promoción, protección y restitución de derechos (SENNAF-UNICEF, 2019).

Algunas preguntas pueden brindar pistas para asumir un conjunto de dimensiones, por ejemplo: (BID-SENNAF-SSPIN, 2018) ¿De qué hablamos cuando hablamos de mejores comienzos? Un “mejor comienzo” implica “desarrollos adecuados”, que aseguren las condiciones y los estándares básicos de las prestaciones de la primera infancia. No se trata de establecer condiciones mínimas, sino condiciones básicas (Quesada, 2018). ¿Cuáles son esas condiciones básicas? Garantizar el derecho a la salud; que todas y todos tengan una alimentación saludable; asegurar, respetar y promover la identidad de las niñas y los niños en sus primeros años de vida; garantizar los recursos, el tiempo y las capacidades para que cada niña y niño cuente con una crianza que favorezca su desarrollo integral; ampliar la oferta y mejorar la calidad de servicios educativos y de cuidados; y promover, proteger y restituir derechos en la primera infancia.

Como ya se mencionó, las niñas y los niños pequeños deben ser pensados como ciudadanos, es decir, como sujetos de derechos. Es por ello que se requieren intervenciones adecuadas y oportunas en primera infancia por parte de los Estados y en forma conjunta con todos los actores de la comunidad. Adecuadas con respecto

al grupo etario y a los factores culturales y sociales diversos y múltiples. Oportunas en términos de que esa inversión y esas acciones no lleguen tarde.

El objetivo general y los objetivos específicos de una estrategia provincial de primera infancia son los siguientes:

Objetivo general

Reducir las brechas sociales y territoriales que inciden en el desarrollo integral de la primera infancia a efectos de posibilitar su plena ciudadanía.

Objetivos estratégicos

● Favorecer un adecuado crecimiento y desarrollo de las niñas y los niños durante la primera infancia.

● Fortalecer políticas tendientes a asegurar, respetar y promover la identidad de las niñas y los niños en sus primeros años de vida.

● Promover las condiciones para la crianza de las niñas y los niños en los primeros años, que favorezcan su desarrollo integral.

● Ampliar la oferta y mejorar la calidad de servicios educativos y de cuidados para la primera infancia.

● Promover, proteger y restituir derechos en la primera infancia.

El concepto de *desarrollo integral*, elemento central en la enunciación del objetivo general de una estrategia de primera infancia, fue desagregado en diferentes dimensiones y subdimensiones. Cada una de las dimensiones se corresponde con un objetivo estratégico, mientras que las respectivas subdimensiones están asociadas a los objetivos de cada área de gobierno (UNICEF-PHAROS, 2019).

La tabla que se presenta a continuación resume las dimensiones y las subdimensiones que deberían ser tratadas en el marco de la Estrategia Provincial de Primera Infancia. Su abordaje requiere la intervención de diferentes organismos estatales y niveles de gobierno, motivo por el cual resulta imprescindible fortalecer la coordinación intersectorial e interjurisdiccional con el propósito de que dichas políticas brinden un abordaje integral y que fomenten el desarrollo pleno con enfo-

Dimensiones	Subdimensiones
1. Vida y salud	1.1 Salud 1.2 Nutrición
2. Identidad	2.1 Registro 2.2 Cultura
3. Condiciones para garantizar la crianza	3.1 Ingreso 3.2 Tiempo 3.3 Acompañamiento
4. Educación y cuidado para el desarrollo	4.1 Cobertura con calidad 4.2 Fortalecimiento de competencias y capacidades 4.3 Equipamiento
5. Promoción de derechos y actuación ante situaciones de riesgo y/o vulneración	5.1 Promoción de derechos 5.2 Protección y restitución de derechos

A continuación, se enumeran algunas líneas de acción asociadas a estas dimensiones:

- Fortalecimiento de los organismos de protección local.
- Reconocimiento de las redes comunitarias.
- Elaboración, adecuación y aplicación de protocolos, guías, lineamientos y mecanismos de seguimiento para el abordaje interinstitucional.
- Adecuación de marcos normativos, decretos, resoluciones, reglamentos.
- Mejora de los sistemas de información disponibles.

5. BREVE ACTUALIZACIÓN DIAGNÓSTICA SEGÚN LAS DIMENSIONES

Los siguientes datos ayudan a establecer una “fotografía” del estado de situación de la primera infancia en la Argentina para poder visualizar la magnitud de las problemáticas, además de ser un ejercicio para que las provincias y los municipios hagan lo propio. La información compilada en un estudio reciente (PORTICUS-PHAROS, 2020), a partir de fuentes oficiales así como de información sistematizada por organismos nacionales e internacionales especializados en la materia, indica:

Dimensión 1. Vida y salud

El **13,6%** de los nacimientos en la Argentina son de **madres adolescentes** (UNICEF y SAP, 2019). En 2017, se registraron 704.609 nacimientos y la **tasa de natalidad** alcanzó su valor más bajo en los últimos 37 años, con 16 nacimientos cada 1000 habitantes (UNICEF y SAP, 2019). El 7,3% de los nacimientos correspondió a recién nacidos de **peso menor a 2500 gramos** y 1 de cada 100 niños nació con muy bajo peso (<1500 gramos) (UNICEF y SAP, 2019). En 2018, la **tasa de mortalidad materna** fue de 3,7 fallecidas por cada 10.000 nacidos vivos, mientras que la tasa de **mortalidad infantil** fue de 8,8 por cada 1000 nacidos vivos (DEIS, 2019).

El calendario de **vacunación** de la Argentina es uno de los más completos de la región al incorporar 18 vacunas para toda la población y 2 más exclusivas para personas que viven en zonas de riesgo (fiebre amarilla y fiebre hemorrágica argentina). Todas las vacunas del Calendario Nacional son obligatorias, gratuitas y se aplican en los vacunatorios, centros de salud y hospitales públicos del país.

El 88,3% de los niños y niñas inician la **lactancia materna** en el primer día del nacimiento y el 94% fueron amamantados alguna vez. Sin embargo, Un 16% consumió, durante los tres primeros días de vida, leche no materna y un 7,3% leche de fórmula (MICS, 2019-2020)

Dimensión 2. Identidad

El 99,5% de los niños y las niñas menores de 5 años residentes en zonas urbanas cuentan con **algún tipo de documentación** que implica estar registrados (tenencia o tramitación del documento o de la inscripción del nacimiento) (ECOVNA, 2013). Sin embargo, en la Argentina la omisión del registro de nacimientos llega al 3,8%. Esto significa que 30.000 niños y niñas no cuentan oportunamente con su inscripción. La omisión y el tiempo transcurrido para el registro de nacimientos son mayores en los casos de nacidos vivos en establecimientos públicos y de madres adolescentes, con menor nivel de instrucción y que no conviven en pareja (ECOVNA, 2013).

Dimensión 3. Condiciones para garantizar la crianza

La **disponibilidad de tiempo** para dedicar a la crianza de los niños y las niñas depende fundamentalmente de las licencias vigentes en el país y esto varía según la condición laboral de madres y padres. Además, el 47% de los trabajadores y las trabajadoras de la Argentina no cuenta con **derecho a licencias** por responsabilidades familiares por no encontrarse en relación laboral de dependencia (UNICEF, 2020).

El sistema de protección social tiene una alta cobertura. El 87,4% de niños, niñas y adolescentes recibe alguna modalidad de **transferencia monetaria**, incluyendo tanto el componente contributivo como no contributivo de la seguridad social (UNICEF y ANSES, 2020).

Según el Programa Primeros Años de la SENNAF, **más de la mitad de los niños y las niñas de 0 a 2 años pasa la mayor parte del tiempo solo**, ya sea en el cochecito, la cuna o el corralito (24%), juega solo (17%) o mira televisión (16%). Entre quienes tienen 3 y 4 años, el 24% mira televisión y el 20% juega solo la mayor parte del día (datos 2018 y 2019). Asimismo, se destaca que un 85,3% niñas y niños

de 2 a 4 años realizaron con los miembros adultos del hogar 3 o más actividades como leer libros, contar cuentos, cantar canciones, jugar, pasear. Las diferencias entre las madres y los padres son significativas: 83% y 16% respectivamente. Sólo un 47,9% de las niñas y niños menores de 5 años cuenta con 3 o más libros infantiles en el hogar.

La última encuesta realizada por UNICEF (2021) en el marco del COVID-19 indica que en el 15% de los hogares con niñas, niños y adolescentes hay mayores momentos de discusión y enojos. Refiriéndose al impacto emocional en la primera infancia; se observa que es el grupo que expresa mayores dificultades para recuperarse de los efectos de la pandemia: todavía un 50% de los hogares indica que las niñas y niños menores de 6 años presenta alteraciones con las comidas, un 42% con el sueño y un 24% problemas de comunicación (UNICEF, 2021).

Dimensión 4. Educación y cuidado para el desarrollo

La escolaridad desde los 45 días es un derecho en la Argentina. Se promueve su universalización a los 3 años, siendo obligatoria a los 4 y 5 años para el Nivel Inicial. Entre 2010 y 2018, la escolarización de niños entre 3 y 5 años tuvo una evolución muy positiva en el ámbito urbano, registrándose una reducción del 23% en la proporción de quienes no asisten a la educación inicial. La escolarización de niños y niñas de 5 años está cerca de considerarse universal (97,7%) (UNICEF y SAP, 2019).

Además del sistema educativo formal, una gran cantidad de niños y niñas asisten a **Centros de Desarrollo Infantil (CDI)** o espacios de primera infancia, generalmente comunitarios y/o de organizaciones sociales así como aquellos dependientes de los gobiernos provinciales y municipales. Muchos de estos centros reciben financiamiento de las áreas de Desarrollo Social, tanto nacional como provinciales. Si bien la oferta de CDI se amplió en los últimos años, continúa siendo insuficiente. Si bien no se cuenta aún con un registro nacional de todos los espacios de educación y cuidado para la primera infancia, el último relevamiento realizado en el marco de la MICS (2019-2020) muestra que solo un 19% de los niños y niñas de 0 a 3 años acceden a este tipo de servicios. Además, relevamientos realizados en 2019 muestran que, a nivel nacional, casi 20.000

niños y niñas no han conseguido cupo durante 2019 (Vinocur, Mercer 2020).

Además, existen importantes desafíos de calidad y heterogeneidad entre los distintos servicios de educación y cuidado para la primera infancia. Esto debe ser tenido en cuenta a la hora de diseñar una Estrategia Provincial de Primera Infancia: la heterogeneidad en los servicios de primera infancia puede ser un valor agregado, que responda a distintas necesidades de desarrollo, crianza y cuidado en un país amplio y diverso, siempre y cuando se generen criterios que permitan asegurar prestaciones de calidad, sin importar cuál sea la modalidad (UNICEF, 2019)

Por su parte, la aplicación de la Medición de Interacciones Receptivas en Salas de Argentina (MIR.Ar) a una muestra representativa de 530 CDI del todo el país puso en evidencia puntuaciones positivas en algunos de los aspectos observados (“involucramiento”, “receptividad”, “interacción” y “escuchar y hablar”). No obstante, se encontraron dificultades en relación con la disponibilidad de juegos para el desarrollo de habilidades motoras y destrezas psicomotrices, y falta de elementos o escasas capacidades por parte de las educadoras para observar prácticas cotidianas de rutina de higiene personal (por ejemplo, lavado de manos) (SENNAF, 2019).

Dimensión 5. Promoción de derechos y actuación ante situaciones de riesgo y/o vulneración

En 2017, se habían identificado en el país a 1910 niños y niñas de 0 a 4 años **sin cuidados parentales**. Las principales causas que habían dado lugar a las medidas excepcionales eran violencia y maltrato, abandono y abuso sexual (UNICEF 2018). La mayor cantidad de víctimas de **violencia sexual** atendidas por el Programa “Las víctimas contra las violencias” entre 2018-2019 fueron niños, niñas y adolescentes (59,2%). Dentro de este grupo, la cantidad de víctimas atendidas se incrementó un 50,4% respecto del período 2017-2018. El 77,9% eran de género femenino y el 18,9% menores de 6 años.

6. ABORDAJE METODOLÓGICO

Este apartado recoge las experiencias realizadas en Córdoba, Chaco, Entre Ríos, Jujuy, Mendoza y Salta.

Para el diseño de políticas públicas integrales de primera infancia se promueve la conformación de una mesa interministerial compuesta por los referentes de las áreas de Infancia, Desarrollo Social, Salud, Educación, Registro Civil, Discapacidad, Género, Protección y Promoción de Derechos, entre otras.

En las experiencias existentes se reconocen dos aspectos fundamentales: la coordinación y el liderazgo lo ejerce el área de Infancia, generalmente dependiente o en estrecha relación con el Ministerio de Desarrollo Social; y el grado de representantes, ya que asisten subsecretarios y directores, por lo tanto el trabajo de análisis y los acuerdos quedan sostenidos —además de técnicamente— por decisiones políticas. Estos son los actores que trazan los escenarios locales para la implementación de una estrategia provincial. Se reconocen las siguientes fases:

Fase 1.

Acuerdos con actores políticos de los diferentes ministerios, definiendo un ente coordinador que sea un espacio participativo e interministerial.

Fase 2.

Conformación de las mesas provincial para la elaboración de la estrategia.

Fase 3.

Elaboración de un diagnóstico rápido entre las y los representantes de la mesa provincial, basado en las 5 dimensiones de análisis ya enunciadas.

Fase 4.

Diseño y planificación de líneas de acción y metas que atenúen las brechas existentes entre los servicios, la oferta programática y las situaciones de vulneración de derechos incluyendo la identificación de los recursos presupuestarios necesarios.

Fase 5.

Validación política con los diferentes ministros y ministras, planificación operativa (a corto y mediano plazo) de las acciones para la concreción de las metas.

Fase 6.

Implementación de la Estrategia Provincial de Primera Infancia, logrando un marco normativo como decreto del gobernador o la gobernadora que la avale.

Fase 7.

Seguimiento de las acciones de la mesa y monitoreo de la estrategia.

El camino recorrido desde 2019 en Jujuy, Chaco, Salta, Entre Ríos y Mendoza fue dando cuenta de la importancia de tener un modelo metodológico claro, flexible y en el cual se les asignen tiempos concretos a cada etapa, para evitar la pérdida de interés y motivación. Entre 2020 y 2021, se fortaleció la tarea incorporando a Córdoba. El contexto de pandemia y los distintos escenarios electorales fueron atravesando todas las agencias provinciales ligadas a la primera infancia.

7. ASPECTOS CLAVES PARA LA SOSTENIBILIDAD

Es importante evidenciar algunos aprendizajes del “tránsito” por diversas mesas provinciales interministeriales, que permiten enunciar aspectos claves para su sostenibilidad. Recorrer esa cartografía es acceder a algunas lecciones aprendidas a lo largo del trabajo realizado en el marco de las Mesas.

● Es fundamental contar con **aval político** de la máxima autoridad provincial. Los acuerdos políticos institucionales

les resultan indispensables para dar inicio y para la continuidad del proceso. La **dimensión política es clave** para el logro de los resultados (UNICEF-PHAROS, 2019).

● La elaboración de **marcos normativos** específicos otorga formalidad a las estrategias provinciales y en cierta medida inciden en su continuidad frente al cambio de autoridades gubernamentales. Algunos ejemplos son un **decreto** del gobernador o la gobernadora creando la Estrategia Provincial de Primera Infancia, o una **resolución** que indique el trazado de metas establecidas en la mesa interministerial.

● Estos acuerdos “normativos” crean las condiciones necesarias para la constitución de mesas provinciales, en tanto **espacios institucionales para debatir, planificar, hacer seguimiento** de las políticas de primera infancia, delinear y poner en marcha, en cada uno de estos territorios, una Estrategia Provincial de Primera Infancia.

● Múltiples y diversos **organismos gubernamentales se conocen y se reconocen** como actores involucrados en la temática y este hecho en sí mismo representa un logro. También se puede evidenciar la ausencia de algunos otros actores que originalmente no fueron contemplados, porque este **proceso es dinámico**. En los distintos territorios se sumarán actores gubernamentales claves con interés e incumbencia directa en el tema, y también otros cuyas acciones se vinculan con la primera infancia en forma más indirecta pero no menos importante.

● La constitución de las mesas provinciales incorporó en la agenda la **articulación e intersectorialidad** como punto de partida para la acción y esto permitió superar cierta dispersión en los modos de gestión. Sostenener esa práctica de “pensar de manera intersectorial” es bastante más complejo que enunciarla en un documento de trabajo; requerirá de un esfuerzo constante y en cierta medida un declinamiento de las hegemonías disciplinares para una construcción colectiva.

● La intersectorialidad es posible cuando la **sectorialidad es fuerte, clara y tiene horizontes trazados** para el abordaje de servicios destinados a la primera infancia. Si están desdibujadas las funciones de cada sector es complejo constituir un abordaje intersectorial, un alerta posible es cuando “todos están en todo”.

● El nivel de involucramiento de los **equipos técnicos provinciales** en cada una de las etapas de desarrollo de la estrategia provincial es fundamental y es una tarea de **liderazgo político** que deben ejercer los funcionarios. Es clave para ello discutir y poner en común —desde un primer momento— los objetivos y las metas que se planteaba la conformación del espacio intersectorial, lo que se espera de los equipos y el **rumbo estratégico** que se otorgue a la mesa provincial.

● Para llevar adelante un proceso de esta envergadura es importante implementar **asistencia técnica**, sistematizar los encuentros y avances, determinar los plazos de las distintas etapas y los productos alcanzados. En muchos casos es funcional trabajar de manera particular con cada área o crear comisiones de trabajo según las dimensiones, porque facilita el empoderamiento y el fortalecimiento de cada sector.

● La **información es sustantiva** para acompañar a la mesa en su desarrollo, los referentes de los organismos comparten **información disponible** a nivel nacional, provincial y municipal de sus áreas específicas.

● Es igualmente importante **contar con evidencia** e información de los sistemas de información provinciales, tales como observatorios y direcciones de estadísticas. A través del proceso que realicen las mesas se logrará **intercambiar información sectorial**. Al mismo tiempo, se pone en valor como un activo de las provincias el sistema estadístico y de información con el que cuentan.

● Es necesario establecer y consensuar los ejes centrales para las intervenciones, asociando esos **objetivos conjuntos con los recursos presupuestarios** destinados a la resolución de esas problemáticas y esos desafíos planteados. Por medio de un **“ejercicio de cos-teo”** didáctico, con transferencia de metodología para calcular la asignación presupuestaria, se logra darle operatividad y magnitud a la planificación trazada y ayuda a definir **metas concretas y mensurables**.

8. MONITOREO Y EVALUACIÓN

Una evaluación es una valoración, lo más sistemática e imparcial posible, de un programa, estrategia o política. Tiene por objeto determinar la pertinencia, la eficiencia, la eficacia, la repercusión y la sostenibilidad de las intervenciones públicas. Las evaluaciones aportan información fidedigna con base empírica, recomendaciones y experiencias adquiridas a partir de las cuales se puede mejorar la programación y orientar la adopción de decisiones en el futuro (Vinocur y Mercer, 2020).

El monitoreo, por su parte, valora los progresos con respecto a las actividades que se definen en un plan de trabajo. Se trata de una actividad sistemática y continua, que se realiza durante la implementación. Usualmente está a cargo de los que gestionan. Permite hacer seguimiento de los progresos de un programa o política, a la vez que orienta las medidas correctivas que pueden tomarse a corto plazo y hace posible la rendición de cuentas por la ejecución (Vinocur y Mercer, 2020).

En sintonía con la orientación de una estrategia de primera infancia, su sistema de monitoreo y evaluación deben enmarcarse en la perspectiva de derechos. Esto implica, concretamente, que debe ser ético, sensible a las diferencias de género, centrado en la equidad e inclusivo. Debe asegurar los medios para que todas las opiniones sean tenidas en cuenta, particularmente aquellas de los grupos más marginalizados (UNICEF, 2016).

Una estrategia provincial tendrá que generar información de monitoreo en base a su desarrollo y podrá otorgarle múltiples usos: readecuar de tiempos previstos, revisar la asignación de recursos, mejorar su implementación, planificar nuevas intervenciones, poner en evidencia el logro de resultados, describir cuellos de



botella, informar a la ciudadanía acerca del accionar estatal, reconocer procedimientos que permitan a futuro la escalabilidad de la experiencia, por mencionar solo algunos. La evidencia es clave para tomar decisiones.

Solo un ejemplo ligado a la cobertura: ¿Cuántos municipios no tienen aún una oferta suficiente de servicios de educación y cuidado para la primera infancia? ¿Existen en la provincia centros de cuidado y educación de ONG, movimientos sociales, iglesias o gremios? ¿Proveen servicios en jornada simple o completa? ¿Hay evidencia sobre la calidad de los servicios, son estándares bajos o altos? ¿Cuántos niños y niñas están en lista de espera? ¿En qué medida las familias se ven imposibilitadas de desarrollar actividades laborales debido a la carencia de espacios institucionales para dejar a sus hijos e hijas?

Sin estos datos es imposible evaluar la posibilidad de nuevas aperturas, dónde focalizarlas, o determinar la magnitud del problema de niños y niñas sin concurrencia a centros de cuidado y educación, o la cobertura a las necesidades laborales de las familias. En la etapa de monitoreo se requieren datos para apoyar un plan de trabajo o para readecuarlo.

Ampliar la oferta de servicios sin resignar calidad y garantizar el acceso de las familias más vulnerables es todavía una tarea pendiente. En ambos casos la cobertura y la calidad son un desafío. El Estado debe garantizar coordinación, estándares de calidad, formación acorde a una transición entre estos servicios y la educación formal. Así todos los niños y las niñas pueden gozar de sus derechos, sin importar en qué institución estén. El pleno desarrollo de una persona no debería depender del hogar donde nace (UNICEF, 2016).

La medición, y los sistemas e instrumentos de registro, monitoreo y evaluación son preocupaciones muy presentes, tanto en lo que respecta a las posibilidades efectivas de generar datos como así también por su posterior utilización para mejorar las políticas públicas y el accionar de las organizaciones sociales, cuestiones que aún presentan importantes desafíos. Con respecto a esto último, se señala una dificultad recurrente, referida a que las organizaciones sociales, usualmente prestadoras de servicios para la primera infancia, puedan aprovechar el conocimiento generado (estadísticas, estudios, evaluaciones, mediciones), debido a que muchas veces se encuentra formulado de manera excesivamente técnica o no se encuentra fácilmente accesible públicamente. La adecuación del lenguaje científico a una traducción “amigable” de conceptos ampliaría las posibilidades de que los efectores de los servicios pudieran enriquecer sus prácticas a partir de la evidencia disponible (Castro, Potenza, Quesada y Vargas, 2020).

Otro aspecto vital es que no se cuenta con información efectiva respecto de la medición del desarrollo infantil en el país, dado que no se aplicaron pruebas específicas para ello. En consecuencia, se desconoce cuántos son los niños y las niñas que registran los logros esperados. Esta falta de evidencia inhibe la planificación de acciones en pos de la mejora de estos factores, complejiza la toma de decisiones o deriva en hipótesis teóricas que no siempre se adecuan a lo que sucede en la realidad (Vinocur y Mercer, 2020).

El territorio, en cuanto mapa de interrelaciones entre diversos actores y sectores, es un escenario propicio para establecer alianzas con universidades, centros de profesionales, organizaciones sociales especializadas en una temática o centros de estudio. Estas instituciones podrían colaborar en la tarea, ya que las urgencias que atienden cotidianamente quienes ejecutan las políticas muchas veces les impiden destinar tiempo a la sistematización y difusión de nuevos modelos de intervención.

Pensar en un sistema de Monitoreo y Evaluación de Estrategias Provinciales implicará tener en cuenta las siguientes premisas (UNICEF-SENNAF, 2020):

● **Orientación a la gestión.** La información producida tomará como principal (aunque no única) referencia las inquietudes de quienes están a cargo de los programas y organismos, orientadas a mejorar sus intervenciones.

● **Integralidad en el abordaje.** Se relevará información que permita mostrar evidencias respecto de diferentes aspectos vinculados a los programas: no solo sus procesos y cobertura, sino también los resultados e impactos efectivamente logrados. A través de esa información se buscará dar cuenta del desarrollo de las líneas de acción, y del cumplimiento de los objetivos específicos, estratégicos y del objetivo general.

● **Base en la información y mecanismos institucionales ya disponibles.** Es conveniente que la evaluación y el monitoreo se realicen tomando como base los sistemas de registro y relevamiento de información actualmente en uso en cada uno de los organismos y programas involucrados en el desarrollo de la estrategia, tanto a nivel provincial como municipal. A esos se podrán sumar, eventualmente, otros sistemas de información, monitoreo y/o evaluaciones que puedan ser requeridos para aspectos hasta ahora no considerados.

● **Identificar los desafíos** que en diferentes dimensiones se presentan, de modo que facilite una programación anual dirigida a mejorar la gestión, lo cual debería contribuir a alcanzar mejores resultados en los servicios que se ofrecen a los niños y las niñas. Monitorear los cambios que se vayan produciendo como resultado de la implementación de acciones programáticas dirigidas a mejorar dichos desafíos (Vinocur y Mercer, 2020).

El fin último de todo este proceso es contribuir con herramientas de gestión que permitan al Estado asegurar su rol de garante del derecho al desarrollo y la calidad de vida de la primera infancia en todo el territorio nacional, provincial y municipal. La formulación, implementación, gestión, monitoreo y evaluación de una política pública requieren que haya sistemas de información que permitan conocer la existencia de problemas, su extensión y el perfil de la población que se ve afectada (UNICEF-SENNAF, 2020).

9. PROVINCIAS Y MUNICIPIOS COMPROMETIDOS POR LA PRIMERA INFANCIA³

El trabajo conjunto entre provincias y municipios es vital para el ciclo de la política pública. Se han realizado encuentros de las mesas municipales con la mesa provincial en varias oportunidades para establecer acuerdos de trabajo entre ellos, siendo de diversas identidades partidarias, haciendo el esfuerzo de diseñar políticas públicas que no sean discontinuadas con cada cambio de gestión.

En varias provincias donde se implementó la Estrategia Provincial de Primera Infancia existen mesas locales realizando Estrategias Municipales de Primera Infancia; ambas comparten el mismo marco de referencia y las dimensiones de análisis que contribuyen a una mirada integral.

Se realizaron diagnósticos, que comparten puntos de partida y que difieren en el modo de abordaje de las problemáticas, ya sean del orden provincial o del orden municipal. Cada nivel tiene desafíos propios, pero la sumatoria debe contribuir de manera sustantiva a mejorar las condiciones de bienestar de las niñas y los niños pequeños.

Un alerta en este ejercicio es la superposición de acciones, prestaciones o programas. Esto sucede cuando los sectores planificaron separadamente y no intercambiaron los resultados del diagnóstico para responder conjuntamente a las problemáticas.

Por ejemplo, en distintas mesas provinciales surgió la preocupación por la cobertura de centros de cuidado y educación, y se insistió en la articulación con los intendentes. A su vez, las mesas municipales requieren mayor inversión en infraestructura edilicia, pero no depende de ellas construir los centros. Un acuerdo posible sería la gestión de fondos nacionales de programas de infraestructura para el cuidado por parte de la provincia, para construir

³ También se encuentra disponible en <https://www.unicef.org/argentina/publicaciones-y-datos> una guía específica para el desarrollo de políticas integrales a nivel de los gobiernos locales.

centros en determinados territorios y que los municipios aporten los recursos humanos y la cobertura nutricional.

10. DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

Un logro no menor, que surge del seguimiento y monitoreo de las mesas provinciales en funcionamiento — Entre Ríos, Mendoza, Salta y Córdoba en 2020 y 2021— fue la identificación a nivel provincial de un conjunto de actores que pudieron reconocerse entre sí y vislumbrar un punto en común: las niñas y los niños pequeños a los cuales, directa o indirectamente, les dirigen sus acciones. También, hicieron posible la puesta en común de información sectorial que, al ser compartida, permitió tener una visión más abarcativa tanto de los problemas que se busca abordar como de las acciones en marcha. Finalmente, las mesas provinciales hicieron posible la concreción de algunas acciones puntuales a corto plazo, como el intercambio de información (actuales usuarios de servicios o destinatarios de programas, por ejemplo) o el diseño de materiales para una campaña de comunicación sobre prácticas de crianza.

En el acontecer de las estrategias provinciales, tanto como en el plano nacional, aparece un conjunto de desafíos que se presentan como obstáculos y como oportunidades. Se pueden trabajar como punto de llegada o como punto de partida; en todos los casos, son aspectos a tener bien presentes en el horizonte de trabajo (Castro, Potenza, Quesada y Vargas, 2020). Algunos de esos desafíos son:

Respuestas innovadoras en la coyuntura de la pandemia por COVID-19

Durante los últimos meses surgió un amplio conjunto de intervenciones diseñadas para dar respuesta al contexto de aislamiento y distanciamiento social resultante de la emergencia sanitaria. Los gobiernos provinciales y municipales, y las organizaciones sociales de atención y cuidado a la primera infancia han respondido con celeridad al sostenimiento de su tarea, desarrollando diversas estrategias para mantener el contacto con las comunidades. Estas prácticas se refieren tanto a la pro-

moción del desarrollo infantil y el abordaje del impacto emocional en las niñas y los niños pequeños, como de comunicación con las familias.

Un desafío particular se plantea, entonces, respecto del registro y la sistematización de estas nuevas prácticas que se han desplegado a través de modalidades no presenciales; el esfuerzo creativo para responder con nuevas estrategias y dispositivos es un activo de las políticas de primera infancia que se puede capitalizar a futuro.

Se destaca la experiencia formativa destinada a cuidadoras y educadoras con el fin de trabajar en nuevas competencias para abordar el impacto emocional de las niñas y los niños pequeños durante el aislamiento en pandemia, dispositivo diseñado conjuntamente entre las mesas provinciales y UNICEF⁴.

Otro logro fue la adecuación, en tiempo récord, de las prestaciones alimentarias. Dada la interrupción de la presencialidad en los servicios se desplegó una serie de alternativas para sostener el aspecto nutricional. Articular y diseñar juntos es un ejercicio propio de las mesas provinciales. Otro ejemplo notorio es la elaboración de protocolos de reapertura de Centros de Desarrollo Infantil y salas de educación inicial y/o maternal. Estos centros pertenecen a las áreas de Desarrollo Social/Niñez y Educación, respectivamente, y hace tiempo transitan la tensión entre lo formal y lo no formal. La elaboración de protocolos y la validación con el área de Salud de la mesa provincial atenúa esas distancias.

Acrescentar instancias de formación, certificación de los aprendizajes y formalización laboral

Los servicios de cuidado y educación para la primera infancia conforman un universo heterogéneo. Sin embargo, la evidencia disponible permite identificar algunos aspectos comunes que condicionan su calidad, entre los cuales se encuentran ciertas limitaciones asociadas a los recursos humanos: el reconocimiento de sus saberes y competencias, sus titulaciones, capacitación y formas de contratación.

4 Módulo intensivo: impacto emocional de la primera infancia en la pandemia, que se desarrolló en las provincias de Entre Ríos, Mendoza y Salta en 2020. Estuvo a cargo de Quesada, Raineri, Armus y Factorovich. Este dispositivo originó la redacción de un manual sobre la temática en 2021. <https://www.unicef.org/argentina/media/10606/file/Primera%20infancia.%20Impacto%20emocional%20en%20la%20pandemia%20.pdf>

A lo largo del tiempo, ha habido diversas iniciativas orientadas a la capacitación de las educadoras/cuidadoras de los centros, generadas tanto por las propias organizaciones sociales en forma autónoma o en alianza con los gobiernos. Sin embargo, algunas han tenido una baja escala, mientras que otras fueron interrumpidas o quedaron inconclusas. Resulta fundamental, entonces, seguir accionando para hacer frente al desafío de la profesionalización, reconocimiento, cualificación y fortalecimiento de las competencias de las educadoras/cuidadoras por parte del Estado.

En este sentido, es necesario desarrollar instancias de formación en servicio y certificación provincial oficial, que reconozcan saberes previos y tomen en consideración las buenas prácticas ya desarrolladas. Se trata de un desafío que puede ser abordado en conjunto por gobiernos, organizaciones sociales, universidades e institutos de formación docente.

Asimismo, se requiere mejorar sus condiciones laborales en lo que respecta a estándares salariales, condiciones de formalidad contractual y conciliación entre vida familiar y vida laboral. Todo lo anterior cobra mayor relevancia si se considera que dentro de este grupo la amplia mayoría son mujeres y una gran proporción de ellas se encuentra en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica.

En el escenario provincial, redes para la articulación

Las brechas sociales y territoriales impactan negativamente en el desarrollo integral de la primera infancia. Mientras se trazan diseños de integralidad, muchas veces se ejecutan acciones fragmentadas que resultan insuficientes, aún más en escenarios de pobreza monetaria y multidimensional persistente.

Frente a esta situación, uno de los principales desafíos consiste en promover la integralidad en los enfoques y la coordinación de las acciones, tanto entre sectores de políticas como entre niveles de gobierno. También, surge la necesidad de profundizar el trabajo en red con organizaciones sociales, academia y fundaciones, para generar una mejor articulación entre la generación de conocimiento y su aporte a la mejora de las prácticas.



Poner foco en el fortalecimiento de capacidades

Los gobiernos provinciales son actores clave en la implementación de políticas que contribuyan al desarrollo integral de la primera infancia, dado el carácter federal de la Argentina y la distribución de competencias en materia educativa, sanitaria y para la aplicación del Sistema de Protección Integral. Su grado alto de responsabilidad se refleja en la composición de la inversión social en primera infancia, ya que más del 60% de su ejecución corresponde a las provincias (Secretaría de Política Económica y UNICEF, 2019).

Las instancias de asistencia técnica a los gobiernos provinciales, la aplicación de herramientas ligadas al diseño y la implementación son tareas que UNICEF desempeña sostenidamente para el fortalecimiento de las políticas territoriales.

Persisten aún asimetrías en términos de capacidades de gestión y se configura como desafío dar continuidad y profundizar las acciones orientadas al fortalecimiento de estos actores en la perspectiva de integralidad de la primera infancia, en la adopción de abordajes intersectoriales, el diseño de políticas y adecuaciones normativas.

Promover la producción de evidencia, divulgación y movilización social en el territorio

En cada provincia existen universidades y centros de estudios que generan evidencia referida a la situación de la primera infancia, desarrollan estudios y evaluaciones, y/o elaboran propuestas para incidir en la agenda pública y gubernamental. Algunas de estas organizaciones tienen ya una larga y reconocida trayectoria. Se ha indicado anteriormente que la producción de evidencia mejora los procesos de planificación y toma de decisiones. Por ese motivo, el acceso a la información y al conocimiento resulta vital para todo tipo de organización involucrada en la implementación de acciones orientadas a la primera infancia.

Se presenta el desafío local de seguir desarrollando y apoyando diversas iniciativas ligadas a la producción de conocimiento en lenguaje accesible, recopilación de buenas prácticas y análisis de resultados para ampliar las perspectivas de los actores que intervienen en políticas e iniciativas para la primera infancia. Asimismo, resulta fundamental avanzar en la mediación didáctica necesaria para garantizar el pleno acceso a los conocimientos científicos y su contribución a la mejora de las prácticas.

Diferentes organizaciones sociales desarrollaron estrategias innovadoras en lo que respecta al acompañamiento a familias y/o a la provisión de servicios



de educación y cuidado para poblaciones con ciertas particularidades (por ejemplo, ruralidad, grupos étnicos, niños y niñas con discapacidad, en contextos de encierro o instituciones de amparo). Sin embargo, es aún escasa la sistematización de estas experiencias y la reflexión acerca de sus resultados. Esto se debe a que usualmente las organizaciones que las ejecutan no cuentan con las capacidades, los recursos y/o el tiempo disponible para esa tarea. En consecuencia, un desafío de gran relevancia es el de sistematizar esas prácticas y experiencias para su posterior difusión, y eventual réplica y escalamiento. Las universidades y los centros académicos podrían hacer un aporte sustantivo en este sentido.

A MODO DE CIERRE

El objetivo de este documento es el de contribuir a dibujar una cartografía local sobre la primera infancia a partir de distintos ejes como: los procesos metodológicos secuenciados, las reflexiones de carácter general sobre los derechos y las políticas públicas, las dimensiones que contribuyen al desarrollo integral y las maneras de aterrizarlas en dispositivos territoriales, las lecciones aprendidas, los desafíos ligados a los sistemas de registro y las instancias de monitoreo y evaluación, entre otros.

Los contenidos y las propuestas han sido y están siendo puestos a prueba en diferentes territorios del país, con rasgos tan diversos como poblaciones indí-

genas, territorios de islas o ámbitos rurales, donde la concreción de las prestaciones y los servicios encuentran particulares complejidades.

Queda claro que un más temprano y mejor desarrollo de la niñez es necesario no solo para que todas las niñas y los niños puedan ejercer plenamente sus derechos, sino también para que los países puedan crecer económicamente de manera equitativa y sostenible (UNICEF-PHAROS).

Un estado presente, activo y promotor puede liderar este proceso fundamental de coordinación de la política de primera infancia.

No será solo una tarea de las sucesivas gestiones gubernamentales, sino, y sobre todo, una tarea para ésta y las próximas generaciones.

BIBLIOGRAFIA

Anderson, J. E. (2011). *Formulación de políticas públicas*. Aprendizaje Cengage.

BID-SENNAF-SSPIN (2018). *Guía Primera Infancia. Mejores Comienzos. Caja de Herramientas para las educadoras y educadores de los Centros de Desarrollo Infantil*. Argentina: Subsecretaría de Primera Infancia.

Bustello Grafigna, E. y otros (2012) "Notas sobre infancia y teoría: un enfoque latinoamericano" en *Conferencia en V Congreso Mundial de Infancia y Adolescencia*. San Juan-Argentina.

CACHARREO Lab. PORTICUS (2020). *Voices from the field: insights from the knowledge-policy-practice cycle in the early childhood development ecosystems of Colombia, Mexico and Peru*. Colombia. Porticus Oficina Regional Sudamérica.

Castro, Potenza, Quesada, Vargas (2020). *Primera Infancia en Argentina. Actores y políticas que promueven el desarrollo infantil*. PORTICUS y PHAROS.

CESNI: <https://cesni-biblioteca.org/2-encuesta-nacional-de-nutricion-y-salud-ennys-2-resumen-ejecutivo/>
Corrochano y Sposito. A face oculta da transferencia de renda para jovens no Brasil. USP Faculdade de Educacao. 2005

ECOVAR, Encuesta de condiciones de vida de la niñez y la adolescencia, primeros resultados. MDS-UNICEF 2013

FLACSO y UNICEF (2020) *La Primera Infancia: una prioridad. Informe sobre el Sistema de Información y Monitoreo (SIM) de Centros de Desarrollo Infantil (CDI) en la Argentina*.

James y James. *Construyendo la infancia: teoría, política y práctica social*. 2004

MICS: <https://www.unicef.org/argentina/informes/mics-2019-2020>

ODSA. Avance del informe deudas sociales y desigualdades estructurales en la Argentina 2010-2019 Aportes para una Agenda Sustentable de Desarrollo Humano Integral. 2020

Quesada, J. (2018). Introducción en *Guía Primera Infancia. Mejores Comienzos. Caja de Herramientas para las educadoras y educadores de los Centros de Desarrollo Infantil*. BID-SENNAF-SSPIN.

Quesada, J. (2019). Epílogo en *Estrategia Nacional Primera Infancia Primero*. Buenos Aires. SENNAF y UNICEF.

Repetto, F. (2021). *Plan de implementación de la Política Nacional de Apoyo al Desarrollo Infantil Temprano "Crecer Juntos" desarrollado para los años 2021-2024*. El Salvador.

Rozengardt, A. (2019). *Estrategia provincial para la primera infancia en contexto local, familiar y comunitario*. Entre Ríos: UNICEF y CoPNAF.

Secretaría de Política Económica y UNICEF (2019). *La inversión social dirigida a la primera infancia en la Argentina: 2016 -2017*. Ministerio de Hacienda de la República Argentina y UNICEF.

SENNAF y UNICEF (2019). Estrategia Nacional Primera Infancia Primero Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/informes/estrategia-nacional-primera-infancia-primero>

Subsecretaría de Primera Infancia de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) y UNICEF (2019). *Estrategia Nacional Primera Infancia Primero*. CABA. SENNAF y UNICEF.

Tosun, J. y Lang, A. (2017). Integración de políticas: mapeo de los diferentes conceptos. *Estudios de política*, 38 (6), 553-570.

UNICEF (2016). *Documento de posicionamiento 2016/2020. Para cada niño un mejor comienzo*. Buenos Aires: UNICEF.

UNICEF. (2018) Situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en Argentina.

UNICEF y SAP. (2019) Salud materno infanto juvenil en cifras 2019. Indicadores que reflejan la situación de salud de los niños, niñas y adolescentes en la Argentina.

UNICEF (2021). *Encuesta de Percepción y Actitudes de la Población. El impacto de la pandemia COVID-19 en las familias con niñas, niños y adolescentes. Quinta Ronda. Informe de resultados*. Buenos Aires: UNICEF.

UNICEF y ANSES (2020). *Análisis de la cobertura de ingresos monetarios para la niñez en la Argentina a través de los diferentes sistemas existentes*. Buenos Aires: UNICEF

UNICEF y Gobierno de la provincia de Salta (2019). *La clave está en los niños. Centros de Primera Infancia en contexto de vulnerabilidad rural, extrema y pluriétnica indígena. Documento Provincial*.

UNICEF y PHAROS (2019). *Políticas públicas de primera infancia: un camino prioritario*. Buenos Aires: UNICEF.

UNICEF (2019). *La deuda es con la niñez y la adolescencia*. Buenos Aires: UNICEF

La Primera
Infancia
IMPORTA

