

Políticas Públicas de Primera Infancia

UN CAMINO PRIORITARIO



unicef  para cada niño

Secretaría Nacional de Niñez,
Adolescencia y Familia



Ministerio de Salud y Desarrollo Social
Presidencia de la Nación



Dirección editorial:

Sebastián Waisgrais, Especialista en inclusión social y monitoreo de UNICEF
Javier Quesada, Subsecretario de Primera Infancia, SENNAF

Coordinación y supervisión de contenidos:

Carolina Aulicino, Oficial de Políticas Sociales de UNICEF

Coordinación de proyecto:

Érika Roffler

Responsables de contenidos:

Javier Bráncoli, Cecilia del Bono, Hilda Paiuk, Fernanda Potenza y Teresita Vargas

Mediación comunicacional:

Manuel Barrientos y Teresita Vargas

Diseño y diagramación:

Patricia Adelchanow

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

Título: Políticas públicas de Primera Infancia: un camino prioritario

Primera edición,

Noviembre de 2019.

Buenos Aires - Argentina

Esta publicación ha sido realizada por Grupo Pharos, Centro Interdisciplinario para el Desarrollo, en el marco de la Cooperación Técnica con UNICEF en Argentina y la Subsecretaría de Primera Infancia, SENNAF.

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

Prólogo

Presentación

¿Por qué abordar la primera infancia?

La inversión prioritaria

Mejores comienzos

Niñas y niños como sujetos de derechos: el marco normativo

La Convención sobre los Derechos del Niño

La Observación General Número 7

Las leyes nacionales

La Estrategia Nacional de Primera Infancia Primero - ENPIP

Dimensiones de la ENPIP

Abordajes integrales

Los principios

Ejes para la gestión

La estrategia en territorio: Las Mesas provinciales y locales

Propuesta metodológica

Mesas provinciales

Salta

Jujuy

Chaco

Balance del trabajo en las provincias

Logros principales

Debates y desafíos

Mesas locales

Almirante Brown

Gualectuaychú

San Carlos de Bariloche

Tres de Febrero

Balance del trabajo en los municipios

Logros principales

Debates y desafíos

A modo de cierre

Prólogo

Existe un consenso generalizado en torno a la importancia de asegurar políticas que fortalezcan el desarrollo de la primera infancia. Es tanto una fase de enorme potencial de desarrollo, si cuenta con un entorno favorecedor, como un período particularmente sensible a las vulnerabilidades. Invertir en primera infancia puede ayudar a disminuir las brechas de desigualdad, romper el ciclo intergeneracional de la pobreza y promover mayor equidad de género, a la vez que constituye una inversión con elevados niveles de retorno.

En Argentina, la disparidad socioeconómica, regional y entre grandes centros urbanos y zonas rurales aún impide que todas las niñas y 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.

Los desafíos que enfrenta la primera infancia en Argentina 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 garantizar que todas las niñas y 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.

Estos retos requieren, necesariamente, de un abordaje integral, que considere todas las dimensiones involucradas, desde de un enfoque de equidad y con perspectiva de género, que asegure también una distribución más equitativa de las tareas de cuidado al interior del hogar. Para ello, es clave fortalecer la coordinación entre los distintos sectores y niveles de gobierno.

Por eso, desde UNICEF hemos trabajado junto a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia en el diseño de la Estrategia Nacional Primera Infancia Primero. Saludamos este avance que el país ha realizado para contar con una estrategia integral destinada específicamente a la primera infancia. Su efectiva implementación

requerirá de políticas de Estado y del compromiso de todos los actores para la definición de planes operativos y metas concretas, acompañados del presupuesto necesario. Además, dadas las características del federalismo argentino, demandará del involucramiento de los gobiernos provinciales, responsables de implementar gran parte de la política social destinada a la primera infancia.

Este documento sistematiza el trabajo realizado con tres gobiernos provinciales y cuatro gobiernos locales para avanzar hacia la definición de estrategias subnacionales y la conformación de Mesas Locales de Primera Infancia. Las lecciones aprendidas y desafíos pendientes que se plantean tienen por objetivo contribuir a este proceso de implementación de una política integral de primera infancia en todos los niveles de gobierno.

La Convención sobre los Derechos del Niño establece que todas las niñas, niños y adolescentes, sin importar donde nazcan ni crezcan, cuentan con una serie de derechos que deben ser respetados, garantizados y protegidos. 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 niños como la única vía para lograr una sociedad cohesionada.

Desde UNICEF reforzamos nuestro compromiso de seguir apoyando estos esfuerzos para asegurar para cada niña y cada niño, el mejor comienzo.



Luisa Brumana
Representante
UNICEF Argentina

Presentación*

La primera infancia es el período de mayor y más rápido desarrollo en la vida de una persona. Durante esta etapa se construyen las bases del futuro de cada niño, de su salud, bienestar y educación. Por eso es necesario que en esta etapa todos reciban oportunidades que permitan una vida plena y productiva y el ejercicio de sus derechos.

Asegurar el acceso a un sistema de protección social de calidad desde el comienzo puede hacer una diferencia en el desarrollo de los niños y niñas, y con ellos, de toda la sociedad. Con intervenciones tempranas, las inequidades y disparidades sociales pueden erradicarse.

UNICEF, Documento de posicionamiento 2016

La primera infancia es una **etapa fundacional** en la vida de las personas. Es el momento de mayor desarrollo y de incorporación de aprendizajes que se aplicarán en el resto de la vida. Es un período clave para la constitución de la subjetividad y nuestra construcción como sujetos.

Se trata del momento en el que **se sientan las bases del desarrollo integral**, en sus aspectos físicos, psicológico y social. Durante la primera infancia, se construyen los cimientos del desarrollo; por ello se requieren intervenciones tempranas y oportunas, desde los ejes de salud, educación, cuidado y crianza.

La primera infancia es una **etapa llena de oportunidades**, pero también altamente vulnerable a los desafíos del entorno. Es necesario que todas las niñas y todos los niños reciban oportunidades que permitan el ejercicio de sus derechos y el desarrollo pleno. Invertir en primera infancia es clave para disminuir la desigualdad, romper el ciclo intergeneracional de la pobreza y promover una mayor equidad de géneros.

Todo aquello que les suceda a las niñas y los niños durante la primera infancia tiene impacto en su futuro.

Por el contrario, lo que no esté al alcance, aquello que se omita, las prestaciones de las cuales carezcan, generarán un conjunto de barreras que dificultarán su desarrollo integral; aspecto que se agrava al vulnerar su condición de sujetos plenos de derecho.

Para el pleno 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 de cuidado integral de calidad desde el comienzo de la vida.

* El uso global del masculino no implica desconocer la diversidad de géneros.

La evidencia indica que esto puede hacer una diferencia en el desarrollo infantil y, por ello, en toda la sociedad.

Con esta premisa, la **Estrategia Nacional Primera Infancia Primero (ENPIP)** se plantea como una política pública de largo plazo destinada a reducir las brechas sociales y territoriales que inciden en el desarrollo integral de la primera infancia y en la promoción y protección de sus derechos, a efectos de posibilitar su plena ciudadanía.

Su principio fundamental es mejorar las oportunidades para el pleno desarrollo infantil en las diferentes etapas de la vida de las niñas y los niños, desde el período prenatal hasta los seis años, a la vez que atiende a las personas en edad fértil en lo que respecta a su potencial paternidad/maternidad.

Se plantea desde una perspectiva de abordaje **interministerial e interjurisdiccional** 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 la ley nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes -26.061-; y en la ley nacional de Centros de Desarrollo Infantil: Promoción y Regulación -26.233-.

Dos ideas centrales de esta Estrategia Nacional son la **integralidad y la intersectorialidad**. Por un lado, porque es necesario que todos los actores gubernamentales y de la sociedad civil trabajen de forma articulada, considerando a las niñas y los niños como sujetos plenos de derecho. Por el otro, porque no hay modo de pensar cualquier factor de desarrollo infantil si no tienen en cuenta todas las dimensiones que lo atraviesan, incluyendo claramente un componente alimentario y nutricional; un componente de salud integral; la generación de espacios de contención familiar, acompañamiento y crianza; espacios de educación y cuidados de calidad y la generación de un ambiente de promoción y protección de sus derechos, para resolver las problemáticas ligadas a la primera infancia en la Argentina.

Este documento ofrece el enfoque conceptual, normativo y metodológico pensado como marco para el diseño y la planificación de la ENPIP en los niveles subnacionales. Además, presenta los avances en términos de articulación institucional de políticas públicas con eje en el territorio y algunos desafíos a futuro que surgen a partir de la puesta en marcha de estas estrategias a escala nacional, provincial y local.

En definitiva, este trabajo busca ser, al mismo tiempo, una hoja de ruta y una invitación para avanzar en conjunto en un camino que sienta las bases para garantizar mejores comienzos para cada una de las niñas y los niños de Argentina.

La Primera Infancia puede vivirse plena o a medias, amparada o desamparada, protegida o vulnerada: sólo un Estado presente, activo y promotor puede revertir esta cruel ecuación. Todo aquello que los países piensen para sí mismos en un futuro de largo plazo, se mide hoy en las acciones concretas destinadas a la Primera Infancia.

Subsecretaría de Primera Infancia, SENNAF

¿Por qué abordar la primera infancia?

La primera infancia comprende desde la etapa prenatal hasta los 8 años. Es un periodo crucial en el crecimiento y el desarrollo del ser humano, ya que toda experiencia que un niño o niña tenga desde temprana edad se transformará en habilidades y conocimientos que facilitarán su desarrollo cognitivo, emocional, cultural y social (UNICEF, 2016).

La perspectiva que asumen los Estados y las sociedades respecto de los niños y niñas, las políticas públicas y los abordajes destinados a ellos y ellas, en especial para los más pequeños, ponen de manifiesto lo que esperan para sí mismos y sus comunidades.

Esta idea aplica a las distintas instancias de gobierno de un país como Argentina, con tres niveles en los que se definen políticas, presupuestos y decisiones que afectan a las personas, y en especial a niñas y niños: escala nacional, provincial y local.

De acuerdo a lo antedicho, **el 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.

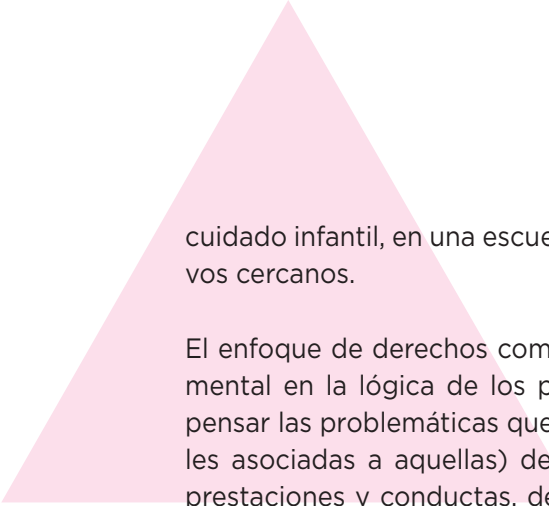
En términos concretos, **el país de los próximos años** se está pensando y definiendo ahora, mediante las estrategias que se ejecutan en cada provincia y cada localidad. El capital social está ahí, como presente y como horizonte de futuro.

Mejores comienzos

¿De qué hablamos cuando hablamos de mejores comienzos? Un “mejor comienzo” implica “desarrollos adecuados”, que aseguren las condiciones y estándares básicos de las prestaciones de la primera infancia. No se trata de establecer condiciones mínimas, sino condiciones básicas.

¿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; el derecho a 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.

Una clave: las chicas y chicos deben ser pensados en tanto ciudadanos, es decir, como sujetos de derechos. Ello implica entender al niño como ciudadano cuando acude a un centro de salud, en el Registro Nacional de las Personas y en los registros locales, en un espacio de



cuidado infantil, en una escuela, en la plaza, en su barrio, con su familia y sus referentes afectivos cercanos.

El enfoque de derechos como eje central de la primera infancia demanda un cambio fundamental en la lógica de los procesos de elaboración de las políticas públicas. Es necesario pensar las problemáticas que afectan a la primera infancia (y las brechas sociales y territoriales asociadas a aquellas) desde una perspectiva de sujetos con derechos a determinadas prestaciones y conductas, dejando atrás una concepción de personas con necesidades que deben ser asistidas o de las niñas y niños como futuros adultos productivos.

Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas sólo 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.

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

Además, invertir en primera infancia es una estrategia efectiva que contribuye a erradicar la pobreza intergeneracional y a promover el desarrollo nacional. Las niñas y niños que tienen un mejor comienzo de vida pueden encontrar mayores posibilidades de lograr un desarrollo pleno. En este periodo hay más facilidades para incentivar habilidades cognitivas, emocionales y sociales —atención, motivación, autocontrol y sociabilidad—, que son necesarias para el desarrollo en la escuela, la salud, la profesión y la vida en general.

Es por ello que **se requieren intervenciones oportunas y adecuadas 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 no llegue tarde.

Niñas y niños como sujetos de derechos: el marco normativo

Reconocer a las niñas y niños pequeños como sujeto de derechos es un cambio de paradigma desde el punto de vista jurídico y cultural acerca de la manera de tratar y entender a la niñez. También implica una redefinición de la relación entre el Estado, la familia y la infancia.

La Convención sobre los Derechos del Niño

Es el primer código universal legalmente obligatorio que protege los derechos de la niñez y la adolescencia. Fue aprobado en 1989 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. En nuestro país tiene jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22). Deja atrás la concepción del “menor” como objeto de asistencia (modelo tutelar) y lo convierte en un sujeto pleno de derechos (modelo de protección integral).

Sus cuatro principios generales son:

- a) de igualdad y no discriminación:** los derechos deben ser reconocidos a todas las niñas y todos los niños sin excepción alguna, ni distinción por motivos de raza, color, sexo, religión, opiniones políticas o de otra índole;
- b) de observar siempre el interés superior del niño,** definido como la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos;
- c) del derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo;**
- d) de la participación:** el derecho de niñas, niños y adolescentes a formar un juicio propio sobre los asuntos que le competen, a expresar su opinión libremente y a ser escuchados.

Estos cuatro principios son la base para que todos y cada uno de los derechos se conviertan en realidad: el derecho a la vida; a la identidad; a la libertad de expresión; a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; a la protección de su vida privada; a un trato humano y digno; a tener una familia, a la salud; a un nivel de vida adecuado para su desarrollo; a la educación; y al descanso y al esparcimiento, entre otros.
ver, proteger y restituir derechos en la primera infancia.

Estos cuatro principios son la base para que todos y cada uno de los derechos se conviertan en realidad: el derecho a la vida; a la identidad; a la libertad de expresión; a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; a la protección de su vida privada; a un trato humano y digno; a tener una familia, a la salud; a un nivel de vida adecuado para su desarrollo; a la educación; y al descanso y al esparcimiento, entre otros.

La Observación General Número 7

En el año 2005 el Comité de los Derechos del Niño publicó la Observación General Nro. 7, “Realización de los derechos de los niños en la primera infancia”, enfatizando que las niñas y los niños pequeños son portadores de los mismos derechos consagrados en la CDN. El Comité señaló además, que “entre los 0 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 Estado”. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) también adopta este rango.

Las leyes nacionales

- **Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes:** Su objetivo es asegurar la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en el territorio de la Argentina. Busca garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquellos derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales en los que sea parte la Nación. Establece que la Convención sobre los Derechos del Niño es de aplicación obligatoria. Y plantea que los organismos del Estado deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el efectivo cumplimiento de estos derechos y garantía.
- **Ley N° 24.540 de Régimen de identificación de los recién nacidos:** Busca asegurar que se identifique a todo niño nacido vivo o muerto y a su madre.
- **Ley N° 26.743 de Identidad de Género:** Reconoce el derecho humano fundamental de toda persona al reconocimiento de la identidad de género, a ser tratada de acuerdo con ella y al libre desarrollo conforme dicha identidad y, en particular, a ser identificada de ese modo en los instrumentos que acreditan su identidad.
- **Ley N° 25.724 Programa Nacional de Nutrición y Alimentación:** Apunta a cubrir los requisitos nutricionales de niñas y niños hasta los 14 años, embarazadas, personas con discapacidad y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza. Promueve la lactancia materna exclusiva hasta los seis meses de edad.
- **Ley N° 25.929 de Parto y Nacimiento Respetado:** Establece las prestaciones relacionadas con el embarazo, el trabajo de parto, el parto y el postparto que deben brindar de forma obligatoria las obras sociales y las entidades de medicina prepaga, y los derechos fundamentales de los padres y el recién nacido.
- **Ley N° 26.206 de Educación Nacional:** Determina que la educación inicial comprende a niños desde los 45 días a los 5 años de edad. La ley modificatoria N° 27.045 señala la obligatoriedad de la educación desde los 4 años de edad y de universalización de los servicios educativos para los niños de 3 años de edad, priorizando la atención a los sectores menos favorecidos de la población. También reconoce la relevancia de la coordinación con las políticas de salud y desarrollo social (particularmente, con el área responsable de la niñez y familia), tanto a nivel nacional como provincial.

• **Ley N° 26.150 de Educación Sexual Integral:** Todos los educandos tienen derecho a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada, de las jurisdicciones nacional, provincial y municipal, y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

• **Ley N° 26.233 de Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil:** Promueve y regula estos espacios de atención integral de niñas y niños hasta 4 años de edad, que tienen el objetivo de brindar los cuidados adecuados e imprescindibles, complementando, orientando y coadyuvando en su tarea de crianza, a las familias desde una función preventiva, promocional y reparadora.

• **El Decreto N° 574/16** crea el Plan Nacional de Primera Infancia, que plantea la promoción y el fortalecimiento de espacios de cuidado y el abordaje integral de los niños de 45 días a 4 años en situación de vulnerabilidad social.

• **Ley N° 27.234 Educar en Igualdad para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género:** En todos los establecimientos educativos del país, públicos o privados, de nivel primario, secundario y terciario debe realizarse al menos una jornada anual para que los estudiantes y docentes desarrollen y afiancen actitudes, saberes, valores y prácticas que contribuyan a prevenir y erradicar la violencia de género.

• **Ley N° 27.452 Reparación económica para las niñas, niños y adolescentes:** Dispone la entrega de una reparación económica mensual y cobertura de salud a hijos e hijas de mujeres víctimas de femicidio o de homicidio en contexto de violencia intrafamiliar y/o de género.

La Estrategia Nacional Primera Infancia Primero - ENPIP

La ley nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes establece el sistema jurídico para la implementación de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: universalidad, indivisibilidad, no discriminación, *pro homine**, irrenunciabilidad e interdependencia.

Con la sanción de esta ley se abre un proceso de adecuación de las políticas públicas, los procedimientos y prácticas del Estado y la sociedad sobre la base del enfoque de la protección integral establecido por la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

La noción de bienestar resulta una **construcción multidimensional**, en cuanto incorpora diversos aspectos, tales como las condiciones materiales e ingresos de los hogares, el acceso a servicios de salud, la educación y el cuidado; y también otros aspectos intangibles como la participación en espacios sociales y comunitarios, una vida sin violencia ni maltrato, el juego y la recreación, entre otros.

Dicho bienestar es provisto no solo a través del Estado (políticas, prestaciones y servicios de distinta índole), sino también por las propias familias (las que tienen en toda la región una responsabilidad muy significativa en su provisión), por las organizaciones sociales y comunitarias, y por el sector privado.

Estas condiciones están ligadas intrínsecamente a la situación de los hogares y de las comunidades en que habitan las niñas, niños y adolescentes.

La Primera Infancia brinda una oportunidad central de incidir en el desarrollo de niñas y niños. La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) desarrolló -a través de la Subsecretaría de Primera Infancia-, junto a la Secretaría de Gobierno de Salud y el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, con el acompañamiento técnico de UNICEF, la Estrategia Nacional Primera Infancia Primero (ENPIP) que implica la puesta en marcha de una **política nacional integral** dirigida a este grupo de niñas y niños de hasta 6 años. Esta Estrategia fue formalmente aprobada a través del Decreto 570/19.

La ENPIP es una política pública dirigida a garantizar los derechos de las niñas y los niños pequeños de la Argentina. Se trata de una propuesta **intersectorial y federal** que define las prioridades que nuestro país tendrá en relación con la primera infancia en los próximos años. A nivel nacional, las líneas generales de la ENPIP fueron formulados por las autoridades a cargo de la Subsecretaría Nacional de Primera Infancia y la Subsecretaría de Derechos para la Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF); del programa Primera Infancia - Acompañamos la Crianza; de la Dirección Nacional de Maternidad, Infancia y Adolescencia (DiNAMIA); y de la Coordinación de Proyectos Pedagógicos Especiales.

*El principio *pro homine* implica que la interpretación jurídica siempre debe buscar el mayor beneficio para el ser humano.

El involucramiento de las áreas de Desarrollo Social, Salud y Educación se debe a que de ellas dependen las líneas de acción priorizadas en un primer momento.

A nivel subnacional, se conformaron Mesas Provinciales de Primera Infancia, con representación de las áreas de Desarrollo Social/Humano, Salud y Educación. A ellos pueden sumarse referentes de otras áreas que, si bien no atienden en forma directa a la primera infancia, desarrollan políticas que tienen incidencia sobre ese grupo de la población (por ejemplo, las áreas que se ocupan de las políticas para pueblos indígenas, para personas con discapacidad o políticas orientadas a generar paridad de género, entre otras).

En el marco de estas Mesas, se elaboran las **Estrategias Provinciales de Primera Infancia (EPPI)**, con una metodología delineada por las autoridades nacionales, retomando las dimensiones y subdimensiones de la ENPIP. En 2019 se ha avanzado en la elaboración de las EPPI de Chaco, Jujuy y Salta*, y se espera ampliar el alcance de esas acciones en 2020 .

A nivel municipal, la implementación de la ENPIP se realiza vía las **Estrategias Locales de Primera Infancia (ELPI)**, diseñadas por las Mesas Locales de Primera Infancia. Estas Mesas funcionan como espacios institucionalizados de intercambio, planificación y monitoreo de las acciones que a nivel local se emprendan en esta materia.

Participan de ellas todos los referentes que tengan a su cargo la responsabilidad por servicios, programas o proyectos involucrados en la concreción de la Estrategia. Esto incluye, por ejemplo, a los responsables de las salas de atención primaria de la salud y otros niveles de atención sanitaria si correspondiese, del hospital, de los Centros de Desarrollo Infantil (CDI), el equipo local del programa “Primera Infancia – Acompañamos la crianza”, referentes del área que dentro del gobierno municipal se encargue de temas de niñez, entre otros. Pueden participar, también, representantes de organizaciones sociales del territorio cuya labor se vincule directamente con estas iniciativas.

En 2019 se han conformado Mesas Locales en cuatro municipios (Almirante Brown, Tres de Febrero, Gualeguaychú y San Carlos de Bariloche). A futuro, se espera ampliar de modo significativo el alcance de estas acciones.

Dimensiones de la ENPIP

Los desafíos de la primera infancia demandan la intervención coordinada y articulada de distintos organismos estatales y niveles de gobierno, ya que el concepto de “desarrollo integral” refiere a diferentes dimensiones y subdimensiones que deben ser adecuadamente atendidas.

Las siguientes dimensiones y subdimensiones son las que se plantean en el marco de la ENPIP y formaron parte de la metodología de trabajo a nivel nacional, provincial y local.

* Durante los meses de octubre y noviembre de 2019, la Subsecretaría de Primera Infancia proporcionó asistencia técnica a la provincia de Mendoza para la elaboración de un Plan Provincial de Primera Infancia. Del mismo modo, en el mes de noviembre se inició el proceso en la provincia de Río Negro.

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 A riesgo y/o vulneración.	5.1 Promoción de derechos 5.2 Protección y restitución de derechos

Abordajes integrales

Para diseñar e implementar políticas públicas en la primera infancia se requiere de la coordinación entre diferentes organismos y programas del Estado nacional, las provincias, los municipios y los diversos actores de la sociedad civil y el sector privado.

Se entiende la **coordinación como el proceso mediante el cual se genera sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados** en un campo concreto de gestión pública, en este caso específico en primera infancia. Una de las condiciones básicas para la construcción de un abordaje integral de la primera infancia es la existencia de procesos más densos de gobierno, coordinación y gestión de los diferentes actores involucrados. Sólo de esta manera, se podrán integrar los aportes especializados para dar respuestas a problemas multidimensionales, como señalan Cunill-Grau, Repetto y Bronzo (2015).

Es fundamental comprender que **las políticas públicas se expresan en el territorio** en tanto representan la cartografía entrelazada con las acciones y movilidades de los actores que la habitan.

En este apartado nos detenemos en aquellos principios y ejes conceptuales que actúan como criterios para la formulación e implementación de las políticas y son relevantes, en particular en el campo de la primera infancia, en tanto que orientan la acción, el enfoque de las políticas públicas y el modo en estas se despliegan en los territorios.

Los principios

- **Enfoque de derechos.** Hace referencia a una manera de abordar el diseño de políticas públicas, leyes, planes, programas, estrategias y acciones, basada en los derechos humanos reconocidos a favor de todas las personas. En este caso, se toma como referencia a los derechos de las personas menores de 18 años, que son recogidos en la Convención de los Derechos del Niño y en otros instrumentos internacionales y nacionales.

- **Enfoque de géneros.** Diseñar e implementar políticas públicas desde un enfoque de géneros tiene diferentes implicancias, entre 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.

- **Equidad.** Supone generar las condiciones para que todos los niños y las niñas tengan acceso a iguales oportunidades para su desarrollo, independientemente de sus características socioambientales, territoriales, culturales y personales.

Ejes para la gestión

- **Corresponsabilidad.** Es necesaria **la participación de todos los actores** con responsabilidades directas o indirectas. Los organismos gubernamentales tienen un rol indelegable en la implementación de las políticas públicas dirigidas a la primera infancia (y la necesidad de garantizar su cumplimiento), al ser el Estado el garante último del ejercicio de derechos. No obstante, es necesario reconocer además la responsabilidad familiar y el rol activo de la comunidad y el sector privado para el logro de la plena y efectiva vigencia de los derechos de la niñez. La clave, entonces, es entender que las intervenciones públicas deben contribuir a que las familias y la comunidad toda asuman esas responsabilidades.
- **Integralidad.** Las problemáticas que afectan a la primera infancia son **multidimensionales e interdependientes**. En consecuencia, requieren un abordaje intersectorial entre organismos y la coordinación de acciones entre niveles de gobierno (nacional, provincial, local).
- **Calidad.** Se define desde una triple perspectiva: a) la calidad del **acompañamiento** (ver con el otro para detectar y prevenir, para medir y transformar la cotidianeidad); b) la **calidad de los procesos** (observar y medir la calidad de las interacciones entre las niñas, los niños y los adultos a cargo de su atención, educación y/o cuidado); y la **calidad estructural** (vinculada a los insumos e infraestructura).

La estrategia en territorio: Las Mesas provinciales y locales

En el marco del acuerdo de cooperación entre la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) -a través de la Subsecretaría de Primera Infancia- y UNICEF se puso en marcha en el año 2019 la conformación de las primeras Mesas provinciales y municipales de primera infancia con el objetivo de diseñar estrategias provinciales y planes municipales.

Con la conformación de las Mesas se buscó avanzar en **un trabajo articulado entre las diferentes instancias institucionales** con el objeto de analizar, planificar y evaluar acciones específicas en relación a la primera infancia en el territorio.

En las Mesas se realizaron diagnósticos sociodemográficos, institucionales y programáticos con foco en la Primera Infancia que permitieron progresar en la definición de líneas de acción. Para que las Mesas funcionen, se sostengan en el tiempo, participen los actores claves y se definan estrategias que luego se plasmen en presupuestos y acciones concretas se requiere contar con voluntad política de los decisores, convirtiéndose ésta en una condición necesaria. En este apartado se presenta la propuesta metodológica desarrollada en las provincias de Salta, Jujuy y Chaco y los municipios de Almirante Brown y Tres de Febrero (Buenos Aires), Gualeguaychú (Entre Ríos) y San Carlos de Bariloche (Río Negro).

Propuesta metodológica

La metodología de trabajo, inicialmente implementada para el nivel nacional, requirió ser reformulada para los niveles provinciales y municipales. La misma se planteó como una **secuencia de fases** que permitió el desarrollo de estrategias a nivel provincial y planes municipales.

Fase 1. Acuerdos con actores políticos

Para la puesta en marcha de las Mesas fue necesario llevar adelante gestiones político-institucionales con el objetivo de establecer los acuerdos necesarios entre las máximas autoridades de las áreas de salud, educación y desarrollo social de cada una de las provincias.

El desafío en esta fase estuvo centrado en **construir viabilidad política y técnica** a la intersectorialidad con el objetivo de asegurar niveles de autoridad, responsabilidad y recursos necesarios para generar nuevos procesos, tomar decisiones y consensuar formas de acción conjunta.

En paralelo a la construcción de la viabilidad política, desde el nivel central se avanzó en la **sistematización de la información provincial y municipal disponible**, relevando información de indicadores poblacionales e indicadores básicos sociales, se caracterizó el marco normativo

e institucional y se realizó el relevamiento de programas nacionales de implementación provincial, programas provinciales y municipales. Esta información sirvió de base para el desarrollo de las primeras reuniones.

Fase 2. Conformación de las Mesas

Esta instancia se centró, de manera relevante, en la definición del organismo responsable de la gestión de la Mesa por parte de las autoridades locales. Esta explicitación estuvo orientada a potenciar la acción de los referentes que se ocupan de las políticas de primera infancia en el nivel local. Asimismo, se identificaron las áreas relacionadas con el tema para realizar la convocatoria.

También se llevó adelante un proceso de sensibilización acerca de la importancia del diseño de políticas públicas con foco en la primera infancia.

La conformación de las Mesas se pensó en tanto procesos que demandaron tiempo, dedicación y compromiso. Cada Mesa estuvo imbuida de las particularidades territoriales, lo que permitió desarrollar acciones según las necesidades y posibilidades de cada territorio.

Fase 3. Diagnóstico

La propuesta de trabajo planteó realizar una aproximación al escenario provincial tomando como referencia las cinco dimensiones definidas en la ENPIP y la información disponible para consolidar un **diagnóstico situacional socio demográfico, institucional y programático**.

Este análisis apuntó a dimensionar la población de niñas y niños a nivel provincial y local y sus condiciones de vida, la identificación de las brechas territoriales y las intervenciones del Estado para atender las diversas problemáticas de la Primera Infancia.

Fase 4. Diseño y planificación

El diagnóstico brindó información para formular las Estrategias Provinciales y Planes Municipales de Primera Infancia a corto, mediano y largo plazo.

Partir de las situaciones de cada territorio habilitó la elaboración de **propuestas viables y factibles** para avanzar en la mejora de las políticas públicas provinciales y municipales de primera infancia.

Fase 5. Validación política y planificación operativa (corto y mediano plazo)

Como resultado del trabajo realizado a lo largo de los encuentros de las Mesas, se identificaron **líneas de intervención específicas**. Los lineamientos responden a las problemáticas delimitadas como parte del diagnóstico socio-demográfico y se orientan principalmente a dar continuidad y/o fortalecer las acciones que desde diferentes áreas de los gobiernos ya se vienen llevando a cabo. Adicionalmente, se realizó un ejercicio de costeo de las líneas de intervención prioritarias, con el objetivo de identificar el esfuerzo fiscal necesario para implementar la estrategia provincial.

Mesas Provinciales

La Argentina es un país organizado con un sistema político federal, y en este marco son las provincias las que asumen potestades excluyentes en materia de políticas de salud y educación, por ejemplo.

La Subsecretaría de Primera Infancia de la Nación (SSPIN) promovió acuerdos políticos con las máximas autoridades de cada jurisdicción provincial. En esa línea, se fueron trazando **Estrategias Provinciales de Primera Infancia (EPPI)** en las provincias de **Jujuy, Salta y Chaco**. Los gobiernos provinciales recibieron la asistencia política-técnica, bajo el liderazgo y coordinación de la Subsecretaría Nacional de Primera Infancia.

Estas intervenciones territorializadas fueron coordinadas por el referente de primera infancia en cada provincia, en articulación permanente con las distintas áreas de salud y educación vinculadas a la primera infancia.

Para el diseño de las estrategias se conformaron **Mesas Provinciales de Primera Infancia** que, en el marco de la Estrategia Nacional, hicieran foco en aquellos problemas prioritarios para las provincias y generaran alternativas para hacerles frente retomando y potenciando los recursos institucionales ya disponibles.

Entre los meses de abril y septiembre de 2019 se concretaron los encuentros de las Mesas Provinciales de Primera Infancia de Jujuy y Salta. En la provincia de Chaco el proceso se desarrolló entre los meses de abril y julio hasta culminar la formulación del diagnóstico.

En las siguientes líneas se presentan los **actores institucionales** que participaron de cada una de las Mesas, este señalamiento puede servir como inspiración para procesos similares. Además, se enuncian los **avances en políticas públicas de primera infancia desarrolladas en el territorio**, las mismas pueden ser acciones a potenciar en el marco de nuevas articulaciones. Por último, se destacan las **fortalezas institucionales**, entendiendo por éstas las situaciones preexistentes que generan condiciones favorables para la constitución de las Mesas.

Chaco

Referentes en la Mesa Provincial de Primera Infancia

De la Mesa de Chaco participaron, por el Ministerio de Desarrollo Social, referentes de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, de la Dirección de Fortalecimiento Integral de la Familia y de la Dirección de Protección de Derechos. También, referentes de los Departamentos de Fortalecimiento Comunitario; Promoción de Derechos; Asistencia Técnica; Fortalecimiento Familiar; Espacios Convivenciales Alternativos; y de las Coordinaciones de la Dirección de Fortalecimiento Comunitario y del Programa de Seguimiento Nutricional. Por el Ministerio de Salud Pública participaron referentes de la Subsecretaría de Promoción de la Salud y de la Dirección de Maternidad e Infancia. Por el Ministerio de Educación asistieron referentes de la Subsecretaría de Calidad y Equidad, de la Dirección General de Niveles y Modalidades, de la Dirección de Nivel Inicial, y de la Dirección de Educación Especial.

A la presencia de referentes provinciales se sumó la participación de equipo técnico del programa nacional Primera Infancia: Acompañamos la Crianza; y de la Subsecretaría de Primera Infancia de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF).

Avances en políticas públicas de primera infancia

En relación a la información necesaria para la toma de decisiones, Chaco cuenta con el **Observatorio de la Situación Social de Niñez y Adolescencia de la Escuela de Gobierno**, creado junto con UNICEF. Este dispositivo ha desarrollado una base de datos con información sobre los índices y estadísticas actuales en la temática de niñez y adolescencia. Consiste en software que permite actualizar y conocer información acerca de esta franja poblacional. Dentro del Observatorio se concentra estadísticas y base de datos de todas las áreas, organismos, programas nacionales y provinciales destinados a la infancia. Contar con estos datos resulta fundamental para generar políticas públicas efectivas en materia de primera infancia.

Fortalezas institucionales

En el año 2018 la provincia implementó el **Plan Provincial Chaco Familias**. La intervención marca un cambio en el modo de gestionar entre los ministerios porque plantea actuaciones interministeriales con un abordaje transversal e integral hacia las familias. Esta experiencia interministerial generó condiciones favorables a partir de la práctica desarrollada en la integración intersectorial y en los modos de gestión de la política pública. Todo ello facilitó avanzar con mayor fluidez en el diagnóstico de la Primera Infancia.

El Plan Chaco Familias, que se ejecuta principalmente entre los Ministerios de Desarrollo Social y Salud, define las prioridades territoriales de intervención. Este año centró su ejecución en la región del Impenetrable. En el marco del Plan se realizan diferentes operativos entre los ministerios y áreas locales en los sectores de la provincia donde hay radicado un hospital o un centro de infancia.

Jujuy

Referentes en la Mesa Provincial de Primera Infancia

De la Mesa de Jujuy participaron, por el Ministerio de Desarrollo Humano, referentes de diferentes áreas de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia, Coordinación del Sistema de Cuidados, Coordinación de Fortalecimiento de los Vínculos Familiares, Coordinación de las Oficinas de Protección de Derechos).

También, referentes de la Secretaría de Asistencia Directa y Calidad de Vida, de la Secretaría de Paridad de Género, de la Dirección de Inclusión de Personas con Discapacidad y del Observatorio de Desarrollo Humano. Por el Ministerio de Salud tomaron parte referentes de la Dirección de Maternidad e Infancia, de la Dirección de Atención Primaria de la Salud, del Departamento de Inmunizaciones y de la Unidad Provincial de Telesalud.

Por el Ministerio de Educación asistieron referentes de la Dirección de Nivel Inicial, de la

Supervisión General de Nivel Inicial, de la Dirección de Educación Comunitaria, de la Coordinación de Educación Intercultural Bilingüe y Rural, del Departamento de Planeamiento y del Departamento de Innovación y Calidad Educativa. Asimismo, participaron referentes de la Secretaría de Asuntos Indígenas, del programa nacional Primera Infancia: Acompañamos la crianza y de la Subsecretaría de Primera Infancia de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF).

Avances en políticas públicas de primera infancia

El desarrollo de la Estrategia Provincial de Primera Infancia (EPPI) de Jujuy permitió poner en valor algunas acciones que ya se vienen llevando a cabo en la provincia, las cuales serán reforzadas a partir de la visión intersectorial con que se trabajó en la Mesa Provincial.

Una de ellas es la articulación entre la Coordinación del Sistema de Cuidados (del Ministerio de Desarrollo Humano) y la Dirección de Educación Comunitaria (del Ministerio de Educación). Estas áreas podrán potenciar su accionar a través de acciones sinérgicas orientadas **mejorar la calidad del servicio de los Centros de Desarrollo Infantil (CDI)**, las que incluyen la dotación de personal con título de docente de Nivel inicial, la formación profesional para operadores de primera infancia y la provisión de equipamiento adecuado.

También se puso en valor el accionar de los agentes sanitarios, quienes realizan en la provincia una importante labor de prevención y promoción, muy relevante para la atención adecuada y oportuna de la primera infancia. Si bien tienen llegada a un muy elevado porcentaje de la población, aún quedan zonas descubiertas. Por ese motivo, como parte de la EPPI, se decidió fortalecer las estrategias orientadas a **lograr la cobertura universal en la atención primaria de la salud**.

Finalmente, el proceso de trabajo sostenido como parte de la Mesa Provincial hizo posible la propuesta de acciones que involucran a algunas áreas cuyo accionar respecto de la primera infancia resulta más indirecto, pero no por ello menos relevante. De esta forma, se pudo visibilizar que las intervenciones de organismos como la Secretaría de Paridad de Género o la Secretaría de Asuntos Indígenas también contribuyen al bienestar de los niños y las niñas más pequeños.

Fortalezas institucionales

Para llevar adelante el proceso de diagnóstico y diseño de la Estrategia resultó clave la posibilidad de acceder y compartir información específica de cada sector. Esto comprende tanto estadísticas que permiten caracterizar la situación de la primera infancia (desde sus aristas sociales, educativas y sanitarias) como así también las planificaciones sectoriales que contienen el detalle de las acciones que desde cada organismo ya se vienen planteando en esta temática. Disponer de estos recursos contribuyó en forma significativa para avanzar en el proceso en forma más efectiva.

Salta

Referentes en la Mesa Provincial de Primera Infancia

De la Mesa de Salta participaron, por el Ministerio de la Primera Infancia, referentes de la Dirección General de Niñez y Familia, del Programa Centros de Primera Infancia (CPI) (de la Secretaría de Niñez y Familia), y del equipo técnico CPI Norte - Línea Chaco (de la Subsecretaría de Articulación de Programas). Referentes del Ministerio de Salud Pública de la Dirección de Salud Materno Infante Juvenil y de la Dirección Provincial de Nutrición y Alimentación Saludable. Referentes del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Coordinación de Nivel Inicial. Referentes de la Dirección General de Estadísticas a través del Observatorio de la Niñez y Adolescencia. A la presencia de referentes provinciales se sumó la participación de equipo técnico del programa nacional Primera Infancia: Acompañamos la crianza y de la Subsecretaría de Primera Infancia de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF).

Avances en políticas públicas de primera infancia

El desarrollo de la Estrategia Provincial de Primera Infancia (EPPI) de Salta logró poner en valor las políticas que se vienen desarrollando en la provincia, las cuales serán potenciadas a partir del abordaje intersectorial con que se trabajó en la Mesa Provincial.

Una de ellas es el **trabajo conjunto entre los Ministerios de Primera Infancia y Educación**. Esta articulación, ha permitido a los organismos fortalecer sus acciones haciendo foco en la infancia y afianzar los servicios de atención pedagógica en todos los Centros de Primera Infancia (CPI) de la provincia. De manera conjunta, durante los últimos años se han actualizado los marcos conceptuales que orientan las propuestas de enseñanza y aprendizaje destinadas a los niños. Actualmente, como resultado de ese trabajo articulado de larga data, los Centros de Primera Infancia cuentan con docentes de nivel inicial con la responsabilidad de elaborar propuestas pedagógicas. Todas las acciones conjuntas están institucionalizadas mediante la firma de acuerdos marco. El desarrollo de la EPPI potenciará esta experiencia de trabajo para seguir avanzando en la calidad de las propuestas pedagógicas.

Otra acción que se resaltó en la Mesa es el **desarrollo de una aplicación** para relevar información actualizada, nominal, geo-referenciada y compartida. Este dispositivo se creó con el propósito de generar políticas sociales con foco en la primera infancia de las cuales participen todas las áreas de gobierno de manera coordinada. El relevamiento permite obtener información básica de las familias para conocer su situación social. Esta iniciativa pretende generar propuestas integrales para fortalecer las capacidades para la crianza de padres o tutores a cargo de niños. La información servirá de insumo para la priorización de las líneas de acción de la EPPI.

También en el marco de la EPPI **se potenciarán los Centros de Primera Infancia (CPI)**, fortalecimiento familiar y acompañamiento hospitalario en contexto de vulnerabilidad rural, dispersa, extrema y pluriétnica. Esta iniciativa, que comenzó a implementarse en 2019, se llevó a cabo en los departamentos de Rivadavia, Orán y San Martín, siendo esta una de las zonas con los índices de mayores brechas territoriales. En el inicio de la ejecución del proyecto, se propuso la instalación de los CPI en escuelas e iglesias, por ser dos instituciones presentes en casi todas las comunidades. Las costumbres y dinámicas de cada lugar fueron modificando esas

posibilidades, lo que llevó a comprender que incluso las infraestructuras requieren de un proceso previo de aceptación y adaptación por parte de las madres, padres y de los caciques. De esta manera se fueron adecuando los espacios atendiendo la preferencia ancestral/cultural y se crearon distintas modalidades determinadas por el espacio: *modalidad centro* (lugares abiertos o cerrados donde se realizan actividades semanales); *modalidad comunidad* (se generan actividades agrupando algunas familias más cercanas); *modalidad familia* (las actividades se realizan en la casa de los niños y niñas); *acompañamiento hospitalario* (se acompaña a las familias en todo el proceso desde la detección de la enfermedad). Las modalidades no son excluyentes entre sí y cuentan con el seguimiento de un Acompañante Educativo que es un referente de las propias comunidades.

Fortalezas institucionales

La Mesa Provincial estuvo liderada por el Ministerio de la Primera Infancia lo que permitió que en el marco de este proceso se potenciaran las articulaciones generadas en relación a este grupo de la población.

El **Ministerio de la Primera Infancia** fue creado en el año 2014 por ley 7.858. Salta es la primera provincia de Argentina que instituyó un ministerio con el objetivo de implementar políticas vinculadas a la protección integral de la primera infancia. En esta estructura ministerial se procura la confluencia de acciones de las áreas de Educación, Salud Pública, Derechos Humanos, Trabajo y Economía. Además, el Ministerio busca adoptar políticas tendientes al cuidado integral de las embarazadas, extendiendo el modelo de maternidad segura y centrada en la familia.

En la ley que dio origen al Ministerio también se expresa que el organismo es el responsable de la capacitación de educadores, trabajadores sociales, efectores de salud y demás operadores comunitarios vinculados a la primera infancia. Igualmente debe crear programas específicos para detectar situaciones de riesgo de la primera etapa de la niñez y llevar adelante campañas de comunicación que difundan los derechos de la primera infancia.

Balance del trabajo en las provincias

Si bien el resultado final previsto para las Mesas consistió en el diseño de un Plan Provincial de Primera Infancia (EPPI), el proceso recorrido permite identificar otros logros, también relevantes. En este apartado se presentan algunas primeras reflexiones en torno a logros, lecciones aprendidas, debates y desafíos identificados.

Tal como fue señalado, para consolidar los logros resulta fundamental y condición necesaria contar con voluntad política de los decisores.

Logros principales

- Un primer gran paso fue contar con el aval político. **Los acuerdos políticos institucionales resultan indispensables** para dar inicio y para la continuidad del proceso. La dimensión política es clave para el logro de los resultados.

- Estos acuerdos crearon las condiciones necesarias para la constitución de **Mesas Provinciales**, en tanto espacios institucionales para debatir, planificar, hacer seguimiento de las políticas de primera infancia, trazar y poner en marcha, en cada uno de estos territorios, **una Estrategia Provincial para la Primera Infancia**.
- Múltiples y diversos organismos gubernamentales **se conocieron y se reconocieron** como actores involucrados en la temática y este hecho en sí mismo representa un logro. La constitución de las Mesas Provinciales incorporó en la agenda la articulación e intersectorialidad como punto de partida para la acción y ello permitió superar cierta dispersión en los modos de gestión.
- Se destaca el nivel de **involucramiento** que tuvieron los equipos técnicos provinciales en cada una de las etapas de desarrollo de la estrategia provincial. Fue 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.
- Fue importante implementar **la asistencia técnica** para llevar adelante el proceso, sistematizar cada uno de los encuentros y avances y determinar los plazos de las distintas etapas.
- Asimismo, debe destacarse el hecho que los referentes de los organismos **compartieran la información disponible** a nivel nacional y provincial. Igualmente resultó importante contar con evidencia e información de los sistemas de información provinciales, tales como observatorios y direcciones de estadísticas. A través del proceso realizado se logró intercambiar información sectorial y, como resultado del intercambio, la misma fue enriquecida. Al mismo tiempo, se puso en valor como un activo de las provincias el sistema estadístico y de información con el que cuentan.
- **Se pudieron 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 desafíos planteados. **Esta asignación presupuestaria** permitió darle operatividad y magnitud a la planificación trazada y ayudó a definir metas concretas y mensurables.
- Se logró la **ampliación** de la mesa de actores que participaron de la estrategia provincial. En los distintos territorios, se sumaron actores gubernamentales claves que tienen 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.

Debates y desafíos

- **Avanzar en una concepción más integral de la salud:** concebir al sistema de salud no sólo centrado en los controles médicos, sino como un sistema de cuidado integral de las niñas, niños y personas gestantes. Este nuevo enfoque requiere también pensar el abordaje desde la perspectiva de ciudadanos, considerando al otro en su diversidad y particularidad y abordando la salud desde la promoción, la prevención y la atención. Implica poner al sistema de salud en contacto con todos los actores gubernamentales y sociales.

- Promover la conformación de un sistema de educación y cuidado para la primera infancia. **Para ello, se hace necesario fortalecer las articulaciones entre las áreas de educación y desarrollo social:** en la primera infancia, educación y cuidado son necesariamente elementos complementarios e indisolubles. Se vuelve relevante generar un pasaje de la concepción de las áreas de desarrollo social y de educación como actores aislados o enfrentados y pensarlas como un sistema integral de cuidado de la primera infancia.
- Es fundamental la ampliación de la cobertura, pero también mejorar la **calidad de las prestaciones y servicios**. 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 quien hoy brindan esos servicios de cuidado. En otras palabras: **cuidar a quienes cuidan**.
- Es urgente **destinar mayores recursos** a las estrategias de primera infancia, dando mayor cobertura territorial a los sistemas de promoción integral de derechos de niñas, niños y adolescentes en las provincias.

Mesas Locales

La implementación de la Estrategia Nacional de Primera Infancia en los territorios se realiza por medio de la puesta en marcha de las **Estrategias Locales de Primera Infancia (ELPI)**, que tienen como eje de articulación clave las **Mesas Locales de Primera Infancia**. En esta etapa se concretaron procesos en los municipios de **Almirante Brown y Tres de Febrero** (provincia de Buenos Aires), **Gualectuaychú** (provincia de Entre Ríos) y **San Carlos de Bariloche** (provincia de Río Negro).

Se trata de espacios institucionalizados de intercambio, planificación y monitoreo de las acciones que a nivel local se emprenden en esta materia. Participan todos los referentes con responsabilidad por servicios, programas o proyectos involucrados en la concreción de la Estrategia.

La convocatoria incluye a los responsables de las salas de atención primaria de la salud y otros niveles de atención sanitaria si correspondiese; de los Centros de Desarrollo Infantil (CDI); del equipo local del programa nacional Primera Infancia: Acompañamos la Crianza; de los jardines maternos; del hospital; del área que dentro del gobierno municipal se encargue de temas de niñez; entre otros. Pueden participar, también, representantes de organizaciones sociales del territorio cuya labor se vincule directamente con estas iniciativas.

Almirante Brown

Referentes en la Mesa Provincial de Primera Infancia

De la Mesa de Almirante Brown formaron parte referentes de la Secretaría de Desarrollo, Seguridad Social y Derechos Humano (Subsecretaría de Familia, Subsecretaría de Derechos Humanos, Dirección de Niñez, Dirección de Seguridad Social y de la Coordinación de Programas Sociocomunitarios). También participaron referentes de la Subsecretaría de Salud y de la Dirección de Inspección General (de la Dirección Provincial de Gestión Educativa, para la supervisión del Nivel Inicial de Gestión Estatal). Además, asistieron concejales y referentes del Consejo Local Niñez.

A la presencia de referentes municipales se sumó la participación de equipo técnico del programa nacional Primera Infancia: Acompañamos la Crianza; y de la Subsecretaría de Primera Infancia de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF).

Avances en políticas públicas de primera infancia

En la Mesa se resaltó el entramado territorial que fortalece el Municipio a través de los **Puntos de Integración Comunitaria (PIC)**. Estos espacios están destinados a facilitar el acceso a la información de las prestaciones para las familias más pobres. Los PIC se fundan en organizaciones sociales que cuentan con una larga trayectoria barrial y legitimidad en el territorio y articulan de manera permanente con el Municipio.

El gobierno municipal seleccionó **25 puntos estratégicos** del distrito de Almirante Brown para asentar los PIC. En una primera etapa se abrieron trece PIC y hacia finales de 2019 e inicios de 2020 se espera tener todos los PIC en funcionamiento.

Como contraparte el municipio pone a disposición de estos espacios capacitaciones en: seguridad alimentaria, articulación de gestión y salud, así como también una batería de acciones de promoción comunitaria, sensibilización y prevención, recreativas y culturales.

Por su distribución territorial, los PIC resultan el único dispositivo existente en el territorio para la participación de las familias. En este sentido se destacó que en el marco de la Estrategia Local de Primera Infancia pueden ser espacios a potenciar para fortalecer los programas que ya existen y ajustar y mejorar aquellas falencias que se detectaran.

El desarrollo de la Mesa puso de relieve el Consejo de Niñez y Adolescencia y, como continuidad de este proceso, se definió conformar un **espacio específico de primera infancia donde participen distintos actores y perdure en el tiempo**. En este sentido, se propuso incluir a referentes de los jardines comunitarios y de los PIC.

Fortalezas institucionales

En el Municipio se están realizando **intervenciones intersectoriales** con eje en las familias y situadas en el territorio. Esta experiencia de trabajo generó condiciones favorables para que los encuentros de la Mesa se desarrollaran con la activa participación de los referentes de las áreas municipales y provinciales.

También resultó altamente significativo la contribución de información estadística de la Secretaría de Salud, así como el conocimiento aportado por los diferentes actores que tienen permanente contacto con el territorio. Estas informaciones permitieron llevar adelante el proceso de diagnóstico y diseño de la Estrategia de manera positiva.

Gualeguaychú

Referentes en la Mesa Provincial de Primera Infancia

De la Mesa de Gualeguaychú participaron referentes de la Secretaría de Desarrollo Social y Salud, la Dirección de Promoción y Equidad para la Salud, la Dirección de Promoción y Equidad y el área de Niñez, Adolescencia y Familia. También tomaron parte referentes del Consejo Provincial del Niño, el Adolescente y la Familia (CONPAF), de las áreas de Derechos Humanos, de Integración y Accesibilidad. Finalmente, asistieron referentes del Centro Integrador Comunitario Néstor Kirchner y de los Centros de Atención Primaria de Salud Murillo y San Francisco. A la presencia de referentes municipales se sumó la participación de equipo técnico de la Subsecretaría de Primera Infancia de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF).

Avances en políticas públicas de primera infancia

A través de la Sala de Situación de Salud Local, la Municipalidad produce y procesa información estadística con foco en la población materno infantil con el objetivo de generar políticas públicas efectivas. El espacio está abierto a toda la comunidad y el propósito es contar con un recurso en donde se encuentre toda la información sanitaria local sistematizada que permitan desarrollar acciones y decidir políticas orientadas a resolver los problemas que se detecten con esta base de datos.

Desde la Sala de Situación se recaba información de distintas áreas municipales e instituciones públicas y privadas, que luego se sistematiza y se analiza con el fin de generar un conocimiento acerca del estado actual de salud, entendiendo este en su concepción más amplia e integral: bases de datos, gráficos, mapas georreferenciales, estadísticas sobre algunos indicadores. Es una iniciativa que se desarrolla en el marco del Programa de Municipios y Comunidades Saludables.

Con el desarrollo de esta herramienta, la Municipalidad cuenta con información estadística sistematizada del sistema de salud que sirvió de respaldo como evidencia de los principales problemas priorizados. Los datos que se presentaron en los encuentros de la Mesa comprenden las condiciones socioeconómicas, modos de vida, ambiente y servicio de salud. Contar con este recurso contribuyó de manera significativa para avanzar en el proceso en forma más efectiva.

Fortalezas institucionales

El área de Niñez, Adolescencia y Familia de la Secretaría de Desarrollo Social y Salud del Municipio trabaja de modo articulado y coordinado con el Consejo Provincial del Niño, Adolescencia y Familia.

te y la Familia (Copnaf) de Entre Ríos. La conformación de la Mesa local se inscribe en esta experiencia y en la voluntad política que se expresa en la estrategia de la Copnaf que busca afianzar las políticas públicas destinadas a la primera infancia entre nación, provincia y los municipios. En este marco, la estrategia nacional fortalece las acciones que se vienen llevando a cabo en los espacios de cuidado en la provincia.

En Entre Ríos se ha priorizado en la agenda pública a la niñez y se está trabajando interinstitucionalmente en una **Estrategia Provincial de Primera Infancia con objetivos a 2023**.

San Carlos de Bariloche

Referentes en la Mesa Municipal de Primera Infancia

De la Mesa de Bariloche formaron parte las Directoras y Jefas de Departamentos de los Centros de Desarrollo Infantil. Asimismo, participaron por el área de Educación las supervisoras del Nivel Inicial de las Zonas I, II y III. También, referentes de la Supervisión de Educación Especial y del Equipo Técnico de Apoyo Pedagógico.

A la presencia de referentes municipales se sumó la participación de equipo técnico del programa nacional Primera Infancia: Acompañamos la Crianza; y de la Subsecretaría de Primera Infancia de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF).

Avances en políticas públicas de primera infancia

A través de los **Centros de Desarrollo Infantil (CDI)** el municipio de Bariloche tiene una larga historia en el trabajo con la primera infancia. El trabajo de la Mesa puso en valor la planificación pedagógica que se desarrolla en los CDI Municipales. Estas acciones están a cargo de docentes de nivel inicial y promotoras de infancia, quienes trabajan de manera articulada con los Centros de Salud dependientes del Hospital Zonal y los Centros de Atención y Articulación Territorial del municipio.

En Bariloche los Centros de Desarrollo Infantil cumplen un rol fundamental en la comunidad, ya que a ellos asisten niñas y niños de entre tres meses a tres años de edad. Se encuentran ubicados estratégicamente en el territorio y están destinados principalmente a las familias de los barrios más vulnerables de la ciudad.

También se destacó en la Mesa que el equipo de docentes está en permanente capacitación y diálogo con el Instituto de Formación Docente local, con el objetivo de acrecentar la calidad en el nivel de atención a los niños.

Los CDI cuentan con nutricionistas para poner el foco sobre la alimentación de los niños. Además, con especialistas para la estimulación del niño a través del juego y para la detección de problemas de manera temprana.

Fortalezas institucionales

La experiencia y el conocimiento de la realidad de las familias y de los niños que tiene el equipo docente de los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) resultaron claves para llevar adelante el diagnóstico en el Municipio de Bariloche.

Los CDI forman parte de las **Mesas Interinstitucionales de Trabajo** de los barrios de Bariloche junto a las áreas de salud, educación y desarrollo social. En estos espacios se abordan todos los temas prioritarios de las familias y se articulan acciones de acuerdo a las necesidades del territorio. Esta experiencia de coordinación genera condiciones favorables para desarrollar líneas de acción en el marco de la Estrategia Local. El aporte de la Mesa Local se inscribe en conformar un espacio específico para el tratamiento de cuestiones de la primera infancia, y a nivel más agregado, sumando las visiones de los diferentes territorios.

Tres de Febrero

Referentes en la Mesa Provincial de Primera Infancia

De la Mesa de Tres de Febrero participaron referentes de la Secretaría de Desarrollo Humano, de las Coordinaciones de Organizaciones, del Servicio Local, del área de Gestión comunitaria y del Programas de Niñez y Adolescencia. Además, tomaron parte referentes de la Inspección de la Dirección de Primera Infancia (del área Educación), de la Coordinación de Salud Mental, de los Equipos de Infancia y Adolescencia y de los Equipos Interdisciplinarios Primera Infancia (de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia - Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires). También asistieron la Inspectora de Nivel Inicial (estatal) y la Inspectora Jefe Distrital Salud.

A la presencia de referentes municipales se sumó la participación de equipo técnico de la Subsecretaría de Primera Infancia de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF).

Avances en políticas públicas de primera infancia

En el marco del trabajo en la Mesa Local, se abordaron una serie de líneas de intervención en primera infancia que desde el Municipio ya se vienen ejecutando. De forma prioritaria, se determinó la necesidad de fortalecer el Programa Obstétrico municipal, por medio de campañas de información, acompañamiento y seguimiento en los primeros 1000 días claves para el desarrollo infantil; y la articulación con el programa ENIA (Embarazo no intencional en la adolescencia). Para optimizar estas líneas, se apuntará a generar un dispositivo de formación de promotores de salud con enfoque en embarazo y puerperio y la consolidación del trabajo articulado con los distintos dispositivos del territorio existentes (jardines, comedores comunitarios, asociaciones civiles, sociedad de fomento, los programa “El Estado en tu Barrio”, “La Municipalidad más Cerca” y el móvil sanitario de la Provincia).

En materia nutricional, se acordó la importancia de fortalecer los comedores comunitarios y merenderos que ya trabajan con las familias en el territorio, en cuanto al acceso de alimentos frescos y la mejora del menú para los niños y de la infraestructura y el equipamiento de estos

espacios. Además, para potenciar la tarea de los actores territoriales se apuntará a la formación en nutrición para el personal que se desempeña en aquellas instituciones que brindan asistencia alimentaria; y la realización de campañas de concientización sobre lactancia para pensar estrategias familiares, y la inclusión de lactarios en los espacios de trabajo. También se puso el foco en afianzar la articulación de las ofertas existentes de Taller de “Crianza sin violencia” (Programa de Fortalecimiento Familiar y Educación) y en el relevamiento de situaciones emergentes contextuales y necesidades específicas respecto a “Crianza sin violencia”.

Fortalezas institucionales

El municipio de Tres de Febrero cuenta con una oferta de servicios públicos consolidada a través de 27 jardines municipales, 31 jardines provinciales, tres Espacios de Primera Infancia (EPI) municipales supervisados por Educación con maestras matriculadas y dos Unidades de Desarrollo Infantil. Toda esta oferta supone una estructura de base en la cual apoyar futuras iniciativas y experiencias para proyectar cobertura con más alcance y mayor calidad.

Balance del trabajo en los municipios

Si bien el resultado final previsto para las Mesas fue el diseño de una ELPI, la experiencia permite señalar otros logros, también importantes, así como algunos debates y desafíos. Como se viene señalando, los logros a nivel municipal requieren contar con voluntad política de los decisores para generar las condiciones necesarias y alcanzar la institucionalidad.

Logros principales

- Se pudo avanzar en cada uno de los distintos procesos locales en la puesta en marcha de la **secuencia metodológica prevista** por la ENPIP, adaptándola a las realidades que presentaban los territorios
- Se trabajó en la **identificación de los ejes problemáticos** presentes en cada territorio local de acuerdo a las cinco dimensiones centrales de la ENPIP: vida y salud; derecho a la identidad; condiciones para garantizar la crianza; educación y cuidado para el desarrollo; promoción de derechos y actuación ante situaciones de riesgo y/o vulneración.
- Se realizó el **relevamiento de la información local** necesaria para trazar un diagnóstico ajustado de las realidades territoriales. Fue un proceso complejo, porque en algunos puntos geográficos se encontraban sistemas estadísticos fragmentados por áreas gubernamentales. Se pudo **poner en común** esos datos informativos entre todos los actores participantes.
- En base a los ejes consensuados, se lograron definir los objetos de intervención (las causas asociadas a las problemáticas, los efectos en la población, las variaciones en el tiempo, la ubicación por zonas de los principales sectores afectados, etcétera); y las respectivas **estrategias de intervención con acciones prioritarias** de acuerdo a cada municipio.

Debates y desafíos

- Es fundamental seguir avanzando en términos de la **intersectorialidad** de las estrategias locales, abarcando una mayor y más activa presencia de diferentes organismos gubernamentales involucrados de forma directa e indirecta en materia de primera infancia.
- Es necesario favorecer la **construcción de sistemas de información** a escala local, sencillos y de fácil resolución, con una serie de indicadores básicos de acuerdo a las diferentes dimensiones que abarcan las estrategias para la primera infancia.
- Se requiere una **articulación entre políticas de salud y políticas alimentarias**, trazando acciones en términos de malnutrición y calidad alimentaria vinculadas, por ejemplo, a la lucha contra el sobrepeso y la obesidad infantil.
- Se debe avanzar en las **articulaciones entre las políticas educativas y las políticas de cuidado y de promoción de derechos**.
- Resulta imperioso resolver los déficits de cobertura en materia de políticas educativas y de cuidado, generando **sistemas unificados y actualizados de registros de vacantes y faltantes** que integren, por ejemplo, la oferta de jardines provinciales y jardines municipales, así como de otros espacios de educación y cuidado de la primera infancia.
- En términos de expansión de la oferta de los servicios de educación y cuidado, salud y protección de derechos, también es relevante tener una **mirada integral y sistemática**. Junto al mejoramiento y la ampliación de la infraestructura, las inversiones en términos de transporte público también podrían colaborar en una más adecuada reorientación de las demandas y una consecuente extensión de la cobertura de las políticas públicas.
- Se debe avanzar en la **profesionalización de los equipos técnicos** de las redes de cuidado en las distintas dimensiones, incorporando especialistas en psicopedagogía, fonoaudiología, psicología, nutrición, odontología, etcétera.
- Hace falta una ampliación de la **oferta cultural y recreativa** para los niños y niñas de hasta cuatro años de edad. En este sentido, es necesario también la creación y/o la ampliación de las actividades para niñas y niños especialmente durante la etapa de receso escolar; por ejemplo, a través de colonias de verano.

A modo de cierre

Los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron -en septiembre de 2015- **la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**, que incluye un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El desarrollo de políticas orientadas a la primera infancia contribuye al cumplimiento de muchos de estos Objetivos (eliminar la pobreza y el hambre, asegurar vidas saludables, asegurar el aprendizaje continuo, alcanzar la equidad de género, promover el trabajo decente, reducir la inequidad entre países y promover sociedades pacíficas) y puede tener un efecto multiplicador sobre los resultados.

Por ello, la **inversión adecuada y efectiva en la niñez**, y en particular en la primera infancia, debe ser una prioridad y una apuesta estratégica continúa para el logro de los ODS, además de ser importante para crear el entorno favorable al crecimiento sostenido y equitativo.

El propósito de la Estrategia Nacional Primera Infancia Primero es poner el foco en el **fortalecimiento de las políticas públicas** en la materia, con el objetivo de revertir las brechas económicas, sociales y geográficas y favorecer al efectivo cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

El objetivo de este documento fue contribuir a **trazar un balance** de los avances generados en el marco de la puesta en marcha de la ENPIP en los territorios –a escala nacional, provincial y municipal- y plantear una serie de lecciones aprendidas y desafíos a futuro para las intervenciones intersectoriales e integrales en primera infancia. Queda claro que un más temprano y mejor desarrollo de la niñez es necesario no solo para que todas las niñas y niños puedan ejercer plenamente sus derechos, sino también para que los países puedan crecer económicamente de manera equitativa y sostenible.

Referencias

Cunill-Grau, N., Repetto, F. y Bronzo, C. (2015). Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de la protección social. En Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización (págs. 407-442). Santiago de Chile: CEPAL Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2016). Estado de situación de la niñez y la adolescencia en Argentina. Disponible en <https://www.unicef.org/argentina/media/2211/file/SITAN.pdf>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2017). "La primera infancia importa para cada niño". Disponible en https://www.unicef.org/spanish/publications/files/UNICEF_Early_Moments_Matter_for_Every_Child_Sp.pdf

Políticas Públicas de Primera Infancia

UN CAMINO
PRIORITARIO



unicef  para cada niño

Secretaría Nacional de Niñez,
Adolescencia y Familia



Ministerio de Salud y Desarrollo Social
Presidencia de la Nación