

DIÁLOGOS Y DESAFÍOS SOBRE LA PRIMERA INFANCIA



CONSTRUYENDO
OPORTUNIDADES
PARA LA NIÑEZ



Fundación **ARCOR**

Fundación Arcor

Diálogos y perspectivas sobre la primera infancia en América Latina / contribuciones de Raúl Mercer ... [et al.]; compilación de Adrián Rozengardt ; Milton Bidese. - 1a ed.

- Córdoba : Fundación Arcor, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-25436-6-2

1. Niñez. 2. Infancia. 3. América Latina. I. Mercer, Raúl, colab. II. Rozengardt, Adrián, comp. III. Bidese, Milton, comp. IV. Título.

CDD 305.23098

Primera edición: octubre 2022

Compiladores: Adrián Rozengardt y Milton Bidese

Coordinación general: Santos Lio, Javier Rodríguez, Vanina Triverio.

Diseño: ZkySky / Valeria Dulitzky y Julieta Ulanovsky

Diagramación: Carolina Marcucci

Edición y corrección: Paola Estomba

Agradecemos especialmente a Pablo De Grande, Gabriela Marzonetto, Raúl Mercer y Néstor López, autores de los artículos de la presente publicación; y a Vital Didonet, Marisa Graham, Mercedes Mayol Lassalle y Patricia Muñoz García por su participación. También a las niñas y niños de los Consejos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la localidad de Arroyito que nos compartieron sus producciones.

Versión disponible en www.fundacionarcor.org

La reproducción y/o divulgación total o parcial de textos, fragmentos, reseñas o imágenes está permitida con la condición de citar expresamente la fuente. Las opiniones expresadas en esta publicación no implican necesariamente que sean compartidas por Fundación Arcor Argentina, Instituto Arcor Brasil y Fundación Arcor Chile. Publicación de distribución gratuita.

Argentina

Chacabuco 1160, Piso 10, (X5000IIY) Córdoba, Argentina.

Tel.: (54 351) 420 8303

funarcor@arcor.com www.fundacionarcor.org

Brasil

Rua Vereador João Batista Martins, 225, Jardim Bela Vista, São Paulo, Brasil.

Tel.: +55 19 3493-9000

institutoarcorbrasil@arcor.com www.institutoarcor.org.br

Chile

Avda. Presidente Riesco 5335, piso 16, Dpto. 01 - Santiago - Chile

funarcorchile@arcor.com www.fundacionarcor.cl

ÍNDICE

Una nueva mirada al universo de la primera infancia	6
Introducción por Adrián Rozengardt	11
Propuesta de contenidos	16
Siglarío	21

1. LA PRIMERA INFANCIA EN LA AGENDA PÚBLICA

A más de 30 años de la CDN: logros y desafíos pendientes para el acceso universal a las prestaciones de protección integral de las infancias en el Cono Sur por Gabriela Marzonetto	23
El escenario demográfico de la primera infancia (0 a 4 años) por Pablo De Grande	56
La salud de las infancias Reflexiones a partir de lo que nos dejó la pandemia por Covid-19 por Raúl Mercer MD MSc	76
Desigualdades y diversidades en la primera infancia Notas para una agenda de garantía de derechos por Néstor López	123

2. LA PRIMERA INFANCIA EN PERSPECTIVA

Diálogos sobre el futuro de las nuevas generaciones
con la participación de Vital Didonet, Marisa Graham, Mercedes
Mayol Lassalle, Patricia Muñoz García y Adrián Rozengardt **145**

Hacia la década por la atención y la educación
de la primera infancia **175**

3. LA VOZ DE LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS

Espacios que construyen nuevas ciudadanías **182**

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Acceso universal a los derechos de la niñez:
un compromiso colectivo **188**

5. ANEXO

Los especialistas participantes **191**

Fuentes bibliográficas **197**

FUNDACIÓN ARCOR

QUIÉNES SOMOS Y QUÉ HACEMOS

Somos una entidad sin fines de lucro, creada en diciembre de 1991 por Grupo ARCOR como expresión del compromiso y la responsabilidad social heredados de los fundadores de la empresa, a fin de promover de manera orgánica y corporativa, el desarrollo integral de las comunidades.

Nuestro accionar se encuadra en la Estrategia de Inversión Social que es llevada adelante por Fundación Arcor en Argentina (1991), Instituto Arcor Brasil (2004), Fundación Arcor en Chile (2015) que, a su vez, también desarrollan iniciativas de alcance latinoamericano.

Desde Inversión Social Arcor (ISA) nos proponemos contribuir a la igualdad de oportunidades educativas para la niñez en América Latina, mediante la movilización de actores sociales, el desarrollo de capacidades de educadores, cuidadores y responsables de niños, y el apoyo a proyectos de alcance territorial, orientados a la infancia desde una perspectiva de derechos.

Apoyamos iniciativas con foco en la niñez, generando procesos de capacitación, instalando el tema en la agenda social y movilizándolo a todos los actores involucrados: la comunidad, la familia, la escuela, el Estado, las organizaciones de base y las empresas. Estas distintas estrategias de acción son atravesadas por una dinámica que promueve la difusión y puesta en común de experiencias y aprendizajes, generando conversaciones con los distintos públicos a través de nuestros canales de comunicación.

UNA NUEVA MIRADA AL UNIVERSO DE LA PRIMERA INFANCIA

Por Fundación Arcor

La presente publicación continúa el camino iniciado con la edición de “La situación de la primera infancia en la Argentina: a dos décadas de la ratificación de la Convención sobre los derechos del niño” producida en 2012 por Fundación Arcor para conmemorar sus 20 años de trabajo.

Llega ahora la celebración de nuestros 30 años con el compromiso de sostener la relevancia de ocuparnos de la niñez reafirmando que intervenir en la niñez y contribuir a generar oportunidades para el desarrollo integral es la mejor estrategia para construir horizontes de igualdad y realización plena de derechos.

En la última década hemos visto cómo se multiplicaron los argumentos respecto de lo estratégico que es ampliar, mejorar y profundizar la educación de la primera infancia reforzando una decisión institucional definida en los albores del trabajo de Fundación Arcor.

En estos últimos años se consolidaron algunas tendencias que veíamos desarrollarse en la primera década del siglo XXI. Sin pretender un abordaje exhaustivo, hemos identificado en nuestra experiencia cotidiana de trabajo algunas directrices que merecen ser destacadas:

INDICADORES DEMOGRÁFICOS SOBRE PRIMERA INFANCIA



POBLACIÓN 2012

41.733.271



DE 0 A 8 AÑOS

6.464.551



POBLACIÓN 2022

46.234.830



DE 0 A 8 AÑOS

6.688.250

VARIACIÓN DE LA POBLACIÓN
TOTAL 2012-2022

4.501.559



10,79%

VARIACIÓN 2012 AL 2022
DE 0 A 8 AÑOS

223.700



3,46%

UNO: Se confirma la disminución de la participación del grupo etario de la primera infancia respecto del total de la población. En efecto, el porcentaje de niños y niñas de la primera infancia disminuyó en el último decenio de 15,49% a 14,47%. Y mientras el crecimiento poblacional del período fue del 10,79%, el grupo de la primera infancia sólo aumentó un 3,46%.

En el informe anterior (2012) ya habíamos percibido esta tendencia que se explica por dos fenómenos simultáneos sostenidos, al menos, durante los últimos 20 años como son la disminución de la tasa de natalidad y el aumento de la expectativa de vida. En el momento de producción de la presente publicación están siendo procesados los datos del Censo 2022, lo que arrojará mayor claridad al respecto.

DOS: Asistimos al afianzamiento de los mecanismos de transferencias de ingresos a las familias con niños y niñas. En la Argentina, la Asignación Universal por Hijo creada en 2009 en el marco de las políticas de Seguridad Social, se consolidó como el principal mecanismo de asistencia a trabajadores no registrados en la seguridad social, con salarios por debajo del Salario Mínimo Vital y Móvil, y a trabajadores desocupados que no cobran seguro de desempleo. De esta forma junto a las asignaciones familiares para trabajadores registrados, se cubriría la totalidad de la población infantil. En el caso de Chile y Brasil tal como se señala en este documento existen programas en una misma dirección solo que “circunscriptos en el ámbito de las políticas sociales asistenciales”, es decir, sin vinculación con los sistemas de asignaciones familiares.

TRES: Otra de las tendencias detectadas es la importancia que se otorga a los niveles locales de trabajo y la redefinición de las competencias de los municipios tomando a su cargo lo que podría englobarse bajo la idea de Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI). Ello implica reconocer el rol decisivo de la comunidad y de las políticas públicas locales en tanto garantes del desarrollo integral de la primera infancia. En ese sentido, identificamos en lo local, a los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) o Jardines Maternales (JM) como uno de los ámbitos que posibilitan a los niños, niñas y sus familias a participar de espacios de sostén para la socialización y los aprendizajes. Este ámbito se convirtió en objeto de intervención por parte de la Fundación, diseñando programas e iniciativas para acompañar a los municipios en su rol de estructurar políticas locales vinculadas a la atención y educación de la primera infancia.

CUATRO: En otro plano de análisis y a nivel del andamiaje de un sistema de protección de derechos (aún aspiracional) se verifica una tercera tendencia que podemos agregar dado que se ha operativizado al cubrir el rol de Defensorías de Derechos del Niño. Esta figura prevista en la legislación emergente a partir de la Convención sobre los Derechos del Niño ha ido construyendo su perfil, delimitando su alcance e iniciado su trabajo. Por caso, en la República de Chile se cuenta desde 2018 con la Defensoría de los Derechos de la Niñez, en tanto que en la Argentina se designó y aprobó una Defensora de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes a inicios de 2020. Se trata de la emergencia de un nuevo actor en los sistemas de protección integral de derechos, institucionalidades autónomas que

tienen responsabilidades en la difusión, promoción y protección de los derechos de los niños, así como en el control y la exigibilidad de tales derechos de NNyA. Esta última dimensión, la exigibilidad de los derechos del niño, implica que el cumplimiento de los mismos en tanto obligaciones del Estado puede reclamarse judicialmente, lo que abre nuevas perspectivas de trabajo para el conjunto de actores sociales responsables del ejercicio de los mencionados derechos.

Con el ánimo de contribuir a la creación de igualdad de oportunidades para la niñez hacemos público este informe, que esperamos resulte de interés y enriquezca el debate sobre los desafíos que nos debemos en beneficio de nuestros niños y niñas, presente y futuro de la sociedad.

Agradecemos la colaboración y los valiosos aportes de quienes participaron desde la producción y coordinación general.

INTRODUCCIÓN

Por Adrián Rozengardt



Para alcanzar una vida plena para las infancias y que sean felices, debemos llamar a los artistas y los poetas... hay que sumar la mirada de la estética, porque la estética permite construir una visión del mundo con más respeto, más afecto, más cuidado en el sentido de la ternura. Debemos ser más tiernos con los niños, y los artistas y poetas nos van a enseñar a serlo”.

VITAL DIDONET

La primera infancia es un tiempo de encuentro, el principal y más significativo de nuestras vidas, momento de descubrimiento entre quienes estamos y quienes llegan, donde todas las herencias se conjugan y resignifican, preámbulo de lo que seremos como comunidad, en tiempo presente y futuro.

Ese encuentro será generacional porque dos o tres generaciones que no se conocían ni tenían vínculos entre sí y que vivían tiempos distintos, de pronto comienzan a compartir, a convivir, a identificarse. Será también cultural porque con

cada nacimiento se hace presente el pasado, y comienzan a inscribirse las marcas de lo que será el después: historia, lenguaje, ritos, leyes, creencias y mandatos se irán sumando a la mochila de siglos de historia que las generaciones irán traspasando unas a otras.

El encuentro será, asimismo, ambiental y territorial porque el aire, la tierra y el agua, las formas de movilizarnos y de agruparnos, los lugares habitables y el clima impactarán en el mundo que reciben los niños y niñas. Será institucional porque frente al desamparo del nacimiento, el mundo adulto crea y ofrece un conjunto de instituciones como el universo médico, los espacios de cuidado y educación, las iglesias, las políticas públicas específicas y el sistema de protección social en general, los medios de comunicación, las tecnologías; todo lo cual intervendrá en la vida de los niños, las niñas, las familias y comunidades.

Pero este encuentro será profundamente desigual, no será del mismo modo ni en las mismas condiciones para todos los niños y las niñas: impactará en ello la condición de clase, los ingresos familiares, el género, la etnia, la etapa de desarrollo en que se encuentren, la condición migrante, originaria, etc.

10 AÑOS ATRÁS

En 2012, Fundación ARCOR impulsó la edición del informe La situación de la primera infancia en la Argentina con motivo de conmemorarse el 20º aniversario del inicio de actividades, en cercanía temporal con los 20 años de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). El documento

se propuso relevar algunos aspectos de la situación de la primera infancia para lo cual se hizo foco en los principales hechos ocurridos en la Argentina desde la sanción de la CDN, en 1989. En ese momento se concluía que “...pasadas más de dos décadas de aquel hecho histórico, los avances realizados han sido significativos, aunque resultan insuficientes si se tiene en cuenta la existencia –a lo largo del territorio nacional– de niñas, niños y adolescentes que no pueden gozar del pleno ejercicio de sus derechos...”.

De esta manera, además de reivindicar la centralidad de la aprobación de la CDN en la vida de las infancias y de los esfuerzos realizados en alcanzar la adecuación normativa y política institucional a sus principios, el informe de 2012 planteó los cambios en los modelos de relación entre los Estados y las diferentes formas a atravesar la experiencia infantil y ofreció una serie de hallazgos y aportes para la construcción de “una agenda que promueva el cumplimiento de los derechos de la primera infancia”. En síntesis, la anterior publicación planteó como principal desafío la consolidación de los elementos que se constituyen en condición de posibilidad para el avance hacia el pleno ejercicio de los derechos, y desde allí, profundizar los cambios sociales, políticos y culturales necesarios para que la infancia pueda vivir plenamente.

ACTUALIZANDO LA MIRADA

Una década después, es posible identificar en Argentina, Brasil y Chile un mayor número de leyes, programas y políticas públicas sectoriales sostenidas y consolidadas, mayor

inversión relativa para la primera infancia y un lugar definido en la agenda pública, política y mediática. Sin embargo, como señala Néstor López: "...un análisis de la situación social de la niñez en Argentina es un ejercicio complejo; (...) nos encontramos en un momento de grandes transformaciones en la dinámica social, política y cultural en la cual esa niñez se inscribe; transformaciones que tienen un carácter global, y que adquieren su especificidad en la región latinoamericana...".

Con el objetivo de ir construyendo una suerte de memoria histórica de los procesos que tienen como protagonistas a las niñas y niños más pequeñas y pequeños de nuestras sociedades, y dando cierta continuidad al documento que dio luz hace una década, es que presentamos esta publicación a manera de gran caleidoscopio a través del cual sea posible enfocar la complejidad de la trama de la vida de las niñas y los niños en tiempos dinámicos y complejos como el actual. Se trata de abordar a la primera infancia desde diversas miradas, algunas en clave diagnóstica, otras en plan de análisis contextual, y también con prospectiva, proponiendo un debate sobre los posibles escenarios con que se encontrarán las nuevas generaciones en las próximas décadas. Cerrando el ejercicio con la perspectiva de las niñas y los niños, las voces más importantes y necesarias para ser consideradas.

El trabajo concentra su mirada en la situación de la primera infancia en la Argentina, pero incluye importantes pinceladas sobre la realidad de Brasil y Chile, los otros dos países donde se desenvuelven las actividades de Fundación Arcor.

La primera infancia debe ser alojada por una sociedad que ofrezca oportunidades, amor, ternura, ambiente sano y

amigable, y acceso a derechos a través de políticas inclusivas y creativas. Y necesita estar sostenida en una perspectiva que pueda imaginar el futuro como superador del presente. Se trata de propiciar un diálogo entre los actuales escenarios y un vasto conjunto de voces novedosas, activas y diversas.

Alojar a la niñez requiere de un enorme movimiento social que la abrace, encabezado por los Estados, legislado por los congresos, financiado por los presupuestos nacionales, provinciales y municipales; vigilado por las defensorías; apuntalado, recreado y sostenido por las familias, las comunidades, las organizaciones sociales, los organismos internacionales, los medios de comunicación, la academia y la ciencia, y el mercado socialmente comprometido.

Un contexto desafiante y motivador que nos invita a trabajar por un mundo mejor creyendo que es posible, aunque no sencillo. Convocamos a quienes se acercan a estas líneas a aportar a esa meta colectiva.

PROPUESTA DE CONTENIDOS

La publicación se divide en tres apartados

1 El primero se identifica bajo el título “La primera infancia en la agenda pública” y responde a la observable consolidación de una agenda pública, política y mediática novedosa y propia de la primera infancia; agendas que van retroalimentándose a partir de eventos, debates, normas y disputas teóricas y conceptuales sobre la dimensión y garantías de la ciudadanía de los más pequeños y pequeñas. Un grupo social determinado e identificable, comprendido por niñas y niños que se ubican entre el nacimiento y su paso hacia la escuela primaria, los 5 o 6 años, que demanda satisfacer necesidades particulares como el acceso a la salud, la educación, al juego, la alimentación, a la protección especial, la crianza y el cuidado respetuoso, a infraestructura, agua, cloacas, vivienda. Para recorrer y dimensionar esta “agenda pública” de la primera infancia se convocó a cuatro investigadores de reconocido prestigio académico como Gabriela Marzonetto, Pablo De Grande, Raúl Mercer y Néstor López (cuyos currículums resumidos figuran en la última sección de esta publicación).

Gabriela Marzonetto propone un repaso sobre las principales transformaciones que la CDN trajo aparejadas en materia legislativa, institucional y de políticas públicas en Argentina, Brasil y Chile para la primera infancia. Se analiza las diversas modalidades de intervención como los planes nacionales de

primera infancia, las políticas de transferencias de ingresos a familias con niños y niñas pequeñas y los modelos de atención y educación en primera infancia de carácter formal y no formal, y el marco coyuntural político y económico de dichas transformaciones. Del análisis descriptivo se desprende una serie de reflexiones sobre los avances en materia de protección integral a la infancia y los desafíos pendientes, sobre todo por la persistente segmentación de las intervenciones y programas.

Por su parte, Pablo De Grande introduce las particularidades del escenario demográfico de la niñez hasta los cuatro años. Aproximarse a la demografía de la primera infancia supone poner en relación múltiples procesos históricos con la diversidad cultural e histórica, considerando el carácter complejo de las pautas y realidades que pueden emerger de esa interacción en términos de organización familiar, social y productiva. El abordaje al escenario demográfico de la primera infancia en el presente siglo resulta una invitación a indagar sobre las diferencias que se manifiestan a nivel regional, social y territorial, a partir de preguntas que iluminan la experiencia infantil, y cómo varían las prácticas de la maternidad y paternidad según se habita en la ruralidad, en ciudades intermedias o en grandes centros urbanos, o cómo esto ocurre en las diferentes regiones del país, donde habitan múltiples infancias.

Este documento se escribe en tiempos de transición entre el escenario de emergencia sanitaria global, que ha sucedido simultáneamente en todos los rincones del planeta, y lo que algunos identifican con cierto nivel de incertidumbre

como post pandemia. En ese marco, Raúl Mercer propone una reflexión sobre lo que ha dejado la pandemia por COVID-19, cómo nos ha interpelado la sorprendente diseminación biológica y la generación de estados de portación, enfermedad y muerte. La salud emergió como una problemática central en el debate de la pandemia y de sus significados. Aparecieron las políticas de salud, la participación social y la capacidad de los sistemas y servicios de salud para responder a las demandas crecientes asociadas a este fenómeno, pero se reconoce que los procesos de transición epidemiológica muestran patrones de expresión propios del grado de desarrollo de cada país y, de la mano de ello, la mayor o menor capacidad de respuesta institucional frente a las contingencias a enfrentar.

En este apartado, se recorre la particular relación entre la infancia y la pandemia, señalándose que los chicos y chicas de nuestro país fueron víctimas de diferentes grados de discriminación, por omisión o por comisión, donde se observó que al omitirse el significado de la niñez en contextos de la pandemia terminó siendo una forma de negar su existencia y aún más sus padecimientos. Omitir a la niñez del discurso político, concluye Mercer, fue también una forma de negar las posibles consecuencias de la pandemia sobre una población con voces débiles. Las decisiones vinculadas con las medidas de mitigación sobre la niñez resultaron en algunos casos violatorias de derechos con repercusiones sobre la salud y la calidad de vida.

El capítulo se cierra con el aporte de Néstor López quien aborda el análisis de la situación social de la niñez en Argentina reconociéndose como un ejercicio complejo que permitiría

mostrar una serie de tendencias de mediano y largo plazo que hablan de cierta mejora en muchos aspectos de la vida de las niñas, los niños y sus familias. Sin embargo, en paralelo las mismas quedarían resignificadas a la luz de un escenario que se ha ido consolidando a lo largo de la última década, y que genera alertas que merecen ser escuchadas.

2 En el segundo apartado se abre un espacio de diálogo sobre el futuro de las nuevas generaciones, del cual participan cuatro personalidades destacadas en la promoción y capacidad de transformación de políticas públicas de garantía de derechos para los más pequeños como son las Defensoras Nacionales de Derechos de niños, niñas y adolescentes de Chile, Patricia Muñoz García, y de Argentina, Marisa Graham; la presidenta de la Organización Mundial de Educación Preescolar (OMEP), Mercedes Mayol Lassalle; y, Vital Didonet, referente de las luchas colectivas por la primera infancia en Brasil y en la región. El intercambio se organiza en torno a dos preguntas inspiradoras:

 ¿Cómo creen que se desenvolverá el proceso de reconocimiento de los derechos de las niñas y niños más pequeños en los próximos años y qué metas habría que proponerse alcanzar y qué obstáculos sortear para garantizar el acceso a sus derechos?

 ¿Qué aspectos deberían considerarse en un futuro indefectiblemente atravesado por la desigualdad, para diseñar, implementar y sostener un sistema de cuidados para las nuevas generaciones que garanticen su bienestar integral?

Mercedes Mayol Lassalle cierra este intercambio señalando que: *"...Llegamos a un punto central, el tema de la ciudadanía en la primera infancia. ¿Cómo se resuelve este interrogante?: creo que se resuelve desde el sentido de universalidad, los derechos humanos son para todos y todas, "todos los niños y todas las infancias". Si bien hay una dimensión individual, es la dimensión del colectivo, de toda la sociedad y de respeto al interés superior lo que puede alumbrarnos en esta búsqueda"*.

3 El tercer segmento recupera experiencias de identificación y propalación de la voz de los niños y niñas, de sus expresiones, deseos, sueños y necesidades. Si el mundo adulto ya ha reconocido la importancia, la validez y el sentido de la palabra "infantil", y en algunos casos (pocos aún), se la ha incorporado en la toma de decisiones y en las cuestiones que les atañe personal y colectivamente, se debería plantear un salto cuali y cuantitativo en la consideración de la opinión de los más chicos y chicas. Un gran desafío para las generaciones que reciben a los y las que nacen, darles lugar, reconocer su voz, garantizar derechos y construir un mundo de iguales.

SIGLARIO

ACE: Experiencias adversas en la infancia (sigla en inglés)

AEPI: Atención y Educación en Primera Infancia

ASPO: Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio

AUH: Asignación Universal por Hijo para la Protección Social

CDN: Convención Internacional de los Derechos del niño

CHCC: "Chile Crece Contigo", del Sistema de Protección Integral a la Infancia

CPI: Centros de Primera Infancia. Sucesores de los CeDIs (Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios)

DESC: Derechos económicos, sociales y culturales

EDI: Establecimientos de Desarrollo Infantil

ESI: Educación Sexual Integral

ENOC: Red Europea de Defensores de la Infancia

ENPIP: Estrategia Nacional Primera Infancia Primero

JUNJI: Junta Nacional de Jardines de Infantes

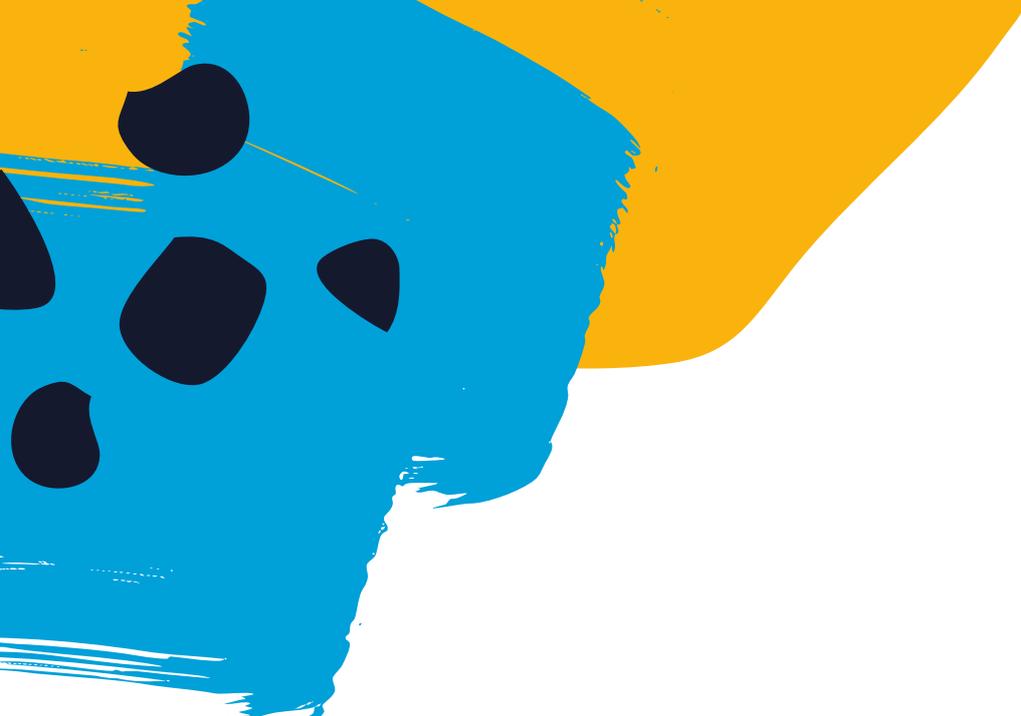
NNYA: niños, niñas y adolescentes

OMEP: Organización Mundial para la Educación Preescolar

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

SENAF: Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia

SUF: Subsidio Único Familiar



1

LA PRIMERA INFANCIA EN LA AGENDA PÚBLICA



A MÁS DE 30 AÑOS DE LA CDN: LOGROS Y DESAFÍOS PENDIENTES PARA EL ACCESO UNIVERSAL A LAS PRESTACIONES DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LAS INFANCIAS EN EL CONO SUR

Por Gabriela Marzonetto

RESUMEN

La Convención sobre de los Derechos del niño (CDN) celebrada en 1989 marcó un antes y un después en materia de protección social para la infancia. Implicó la actualización de marcos normativos sobre los derechos y prerrogativas de niños y niñas en los países que la ratificaron. Las naciones del Cono Sur no fueron la excepción y los cambios legislativos permitieron realizar el salto paradigmático desde concepciones tutelares al enfoque de derechos. En este trabajo se realiza un breve repaso por las principales transformaciones que la CDN trajo aparejadas en materia legislativa, institucional y de políticas públicas en Argentina, Brasil y Chile. Para ello se analizan en los planes nacionales de primera infancia, las políticas de transferencias de ingresos a familias con niños y niñas pequeñas, y el acceso a programas de atención y educación en primera infancia de carácter formal y no formal, enmarcados

en la coyuntura política y económica. Del análisis descriptivo se desprende una serie de reflexiones sobre los grandes avances en materia de protección integral a la infancia y los desafíos pendientes, sobre todo por la persistente segmentación de las intervenciones y programas dirigidos a la primera infancia.

INTRODUCCIÓN

La Convención sobre de los Derechos del niño (CDN) celebrada en 1989 marcó un antes y un después en materia de protección social. Implicó no sólo la actualización de normas que regularan los derechos y prerrogativas de niños y niñas en los países, sino que también implicó un cambio de paradigma vinculado con la concepción de las infancias. A partir de esta nueva institucionalidad, el Estado tiene un rol fundamental vinculado, por un lado, con la obligación de asegurar que todas las instituciones y servicios públicos y privados cumplan con las normativas vigentes y, por otro, con garantizar la existencia y accesibilidad de mecanismos a través de los cuales la ciudadanía pueda exigir el cumplimiento de las obligaciones contraídas en función del cumplimiento de estos derechos (Konterllnik & Fraccia, 2015).

Las reformas normativas y transformaciones profundas vinculadas con la ratificación de la CDN se evidenciaron en los procesos de formulación de políticas públicas orientadas a la infancia. En los países del Cono Sur, los cambios legislativos al respecto permitieron realizar un salto paradigmático desde concepciones tutelares al enfoque de derechos (Franco y

Llobet 2017). Entre los países se observan matices en relación al tipo de enfoque y resultados buscados con las distintas políticas, pero hay un rasgo compartido relacionado a la segmentación que presentan las intervenciones. Lo que implica que el ideal universalista del derecho a la protección integral de todos los niños y niñas, en la práctica, se materializaría a través de servicios segmentados.

En este trabajo se realiza un racconto de las transformaciones legislativas y de las políticas para las infancias existentes en Argentina, comparándolo con lo ocurrido en Brasil y Chile. El documento se estructura en cuatro secciones. En la primera se presentan las reformas legislativas en los mencionados países en el marco de la ratificación de la CDN. En la segunda se desarrolla brevemente el contexto de expansión de las políticas de primera infancia. En la tercera se describen las intervenciones en materia de protección integral a la infancia, incluyendo políticas de atención y educación en primera infancia y programas de transferencias a las familias con niños y niñas a cargo, a partir de sus marcos legales y documentos de programas. En la cuarta, por último, se presenta una serie de reflexiones sobre los avances y desafíos pendientes a más de 30 años de celebrada la CDN, y sobre la necesidad de repensar el curso de las políticas de infancia en el periodo post pandemia.

REFORMAS LEGISLATIVAS EN EL MARCO DE LA CDN

La CDN, y por su puesto su ratificación, generó grandes transformaciones en la forma de ver y, por lo tanto, de reglar la protección de las infancias. Como advertimos, implicó un cambio paradigmático: en primer lugar, porque a partir del enfoque de derechos humanos, los Estados tienen obligaciones negativas, características de los derechos económicos, sociales y culturales, como no entorpecer las prestaciones y servicios que se ofrecen en el mercado, pero también, y principalmente, obligaciones positivas que se enrolan en proveer los medios para dicha protección (Pautassi, 2013, p. 114). En segundo lugar, porque darles el estatus de sujetos de derecho a niños, niñas y adolescentes, implica avanzar hacia su reconocimiento y representación, y por lo tanto, los posiciona como actores sociales con intereses particulares y con capacidad para abogar por los mismos. En tercer lugar, porque la CDN rompe con la visión sectorial y segmentada de las intervenciones públicas para construir discursos y prácticas sistémicas, sistemáticas e integrales, generando así también cambios en los modos de gestión de las intervenciones dirigidas a las infancias (Cunill-Grau 2016; Acuña y Repetto 2006). En cuarto lugar, porque es un paradigma que aboga por la corresponsabilidad, reconociendo a los diversos actores sociales que participan en los procesos de protección de las infancias: las familias, las organizaciones de la sociedad civil, la comunidad, el Estado y el Mercado.

En la Argentina, el cambio de paradigma se vio expresado en la ratificación de la CDN por medio de la Ley 23.849 de 1990, en la

ratificación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en 2011 y en el Protocolo de San Salvador (Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Con el fin de garantizar la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en 2005 se dictó la Ley 26.061 de protección integral que adopta las garantías establecidas en los pactos, declaraciones y convenciones mencionadas. En este marco, se entiende por interés superior de la niña, niño y adolescente la máxima satisfacción integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos en la ley, debiéndose respetar: su condición de sujeto de derecho; su derecho a ser oído y que su opinión sea tomada en cuenta; el pleno desarrollo personal de sus derechos en su medio familiar, social y cultural; su edad, grado de madurez, capacidad de discernimiento y demás condiciones personales; el equilibrio entre los derechos y garantías de las niñas, niños adolescentes y las exigencias del bien común; su centro de vida (Rodríguez Enríquez y Pautassi 2014).

A partir de esta ley se establecieron las pautas bajo las cuales deben elaborarse las políticas públicas de niñez y adolescencia teniendo en cuenta la importancia del rol de la familia en la efectivización de los derechos. Éstas son:

- Descentralización de los organismos de aplicación y de los planes y programas específicos de las distintas políticas de protección de derechos, a fin de garantizar mayor autonomía, agilidad y eficacia;

- gestión asociada de los organismos de gobierno en la coordinación de las políticas;
- promoción de redes intersectoriales locales;
- fomento de la construcción de organizaciones y organismos para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Se plantea así una transversalización de las prácticas vinculadas a las infancias tanto a nivel horizontal (entre sectores de gobierno), como a nivel vertical (entre niveles de gobierno) y en la inter-sectorialidad de la gestión de las prácticas (en la gestión mixta de intervenciones).

También, a partir de esta ley se crea una nueva institucionalidad para la protección de la infancia, como es la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. Entre otras funciones esta secretaría es la encargada de diseñar normas generales de funcionamiento y principios rectores que deberán cumplir las instituciones públicas y privadas de asistencia y protección de derechos. A su vez, la misma ley establecía la creación de la figura del defensor de los derechos de las niñas, niños y adolescentes⁵.

Brasil, por su parte, ratificó la CDN en 1990 (Decreto 99.710) otorgándole rango constitucional dentro de su ordenamiento jurídico. En el mismo año, promulgó el Estatuto del Niño y Adolescente a través de la Ley 8069, que en el marco de lo estatuido por la CDN buscaba la protección integral del niño y

5. Este cargo estuvo vacante durante catorce años, desde que fue sancionada la Ley 26.061 en 2006. Recién en abril de 2019 una comisión bicameral del Congreso Nacional eligió a la primera defensora de niños, niñas y adolescentes de la Nación.

del adolescente, considerando como niño a las personas de hasta 12 años de edad y como adolescentes a aquellas entre los 12 y 18 años, pudiendo en casos específicos estatuirse la adolescencia también entre los 18 y 21 años de edad.

Entre los derechos que establece esta ley se encuentra la garantía de acceso a un sistema único de salud desde el embarazo, así como el acceso a políticas sociales básicas, programas de asistencia social y servicios jurídicos y sociales de protección de sus derechos. También esta ley dispone las funciones, atribuciones y competencias del Consejo Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente como órgano encargado de velar por el cumplimiento de los derechos de las infancias. A partir de la Ley 13.257 (2016), se presentan modificaciones a esta normativa.

La Ley 13.257 de 2016 modifica la Ley 8069, el decreto Ley 3869 de 1941 (Código Procesal Penal) y la Ley General de Trabajo (CLT) de 1943, entre otras normativas. A partir de esta ley se establecen los principios y directrices para la formulación e implementación de una Política Nacional Integrada para la Primera Infancia, y se establece como primera infancia al período comprendido por los primeros 72 meses de vida (los primeros 6 años completos) de los niños y niñas.

En lo que respecta a Chile, si bien el país ratificó la CDN en 1990, y a partir de la misma se generaron cambios paulatinos en materia de infancias, a la fecha no cuenta con una ley de protección integral a la niñez y adolescencia. No obstante esto, podemos enumerar algunas de las transformaciones en materia legal logrados desde ese tiempo a esta parte: en 1998 se eliminó la distinción entre niños y niñas según su

nacimiento dentro y fuera del matrimonio en el Código Civil y otros cuerpos legales (Ley 19.585), se estableció la obligatoriedad y gratuidad de la educación media (Ley 19.876), se estableció por ley el régimen de garantías en salud que crea resguardos explícitos en salud para la población (Ley 19.966), en el año 2004, por medio de reforma constitucional, se estableció la obligatoriedad del segundo nivel de transición (sala de 5 de nivel inicial) y por medio de Ley 20.710 en 2013, se creó el sistema de financiamiento gratuito desde el nivel medio menor (sala de 3 de nivel inicial).

Entre los aspectos más destacados, encontramos la creación del Subsistema de Protección Integral para la Infancia, Chile Crece Contigo (Ley 20.379). A su vez, se presentaron reformas en materia de legislación laboral, judicial penal y en materia de protección a la maternidad, estrechamente vinculados a la ratificación de la CDN. Si bien se ha avanzado en un amplio cuerpo legal, desde la sociedad civil y el Consejo de Infancia se continúa generando procesos de incidencia para impulsar la creación de un Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez y la creación de la Subsecretaría y la defensoría de la Niñez respectivamente (Consejo Nacional de la Infancia 2018).

CONTEXTO DE LA EXPANSIÓN DE POLÍTICAS DE INFANCIA

Como señala Fernández (2014), la paradoja más extendida en los primeros diez años de la CDN fue la existencia de tantos instrumentos legales y jurídicos orientados a la protección de derechos en paralelo a la existencia de tantos derechos

vulnerados: durante la última década del siglo XX e inicios del XXI, se volvía a ver niños y niñas viviendo en las calles, malnutridos, con asistencia discontinua a las escuelas, expuestos a situaciones de violencia y marginalidad, tal como se había observado a inicios de 1900 cuando se estableció el paradigma tutelar. Esta situación era uno de los resultados visibles de las políticas de ajuste estructural de los países que se encontraban en procesos de reestructuración y racionalización del gasto público como condición impuesta por los organismos multilaterales de crédito.

Durante los '90 los países de la región se encontraban en una encrucijada: por un lado, debían cumplir con los estrictos programas de ajuste estructural del gasto público social, y por otro, observar lo ratificado sobre derechos de las infancias. Frente a ello, el Instituto Interamericano del Niño de la Organización de Estados Americanos diagramó una propuesta de Prototipo de Políticas Públicas de Infancia Focalizadas. La característica de este plan, como su nombre lo indicaba, era la focalización como "herramienta para evitar filtraciones y reducir la brecha entre los programas y proyectos sociales y la población a la que va dirigida [...] y hacer efectivo el logro de mejores impactos" (en Fernández, 2014, p. 5). En este sentido, la universalidad de los derechos y por lo tanto de las prestaciones, fue reemplazada por lógicas de segmentación en la que los Estados sólo tenían la función de garantizar la igualdad de oportunidades de acceso a las prestaciones. No fue sino hasta mediados de la primera década de los 2000 que las políticas orientadas a las infancias cobraron su mayor impulso.

La expansión de la protección social durante los 2000 se constituyó como un fenómeno político relevante en la región, puesto que implicó un proceso de “segunda incorporación” del sector popular que durante el periodo de retracción de los regímenes de bienestar y de reformas neoliberales de las décadas de los `80 y `90 habían quedado marginados (Antía 2018, 22). Durante este periodo, más precisamente entre 2002 y 2014, se ingresó en una fase de expansión en materia de políticas sociales. En esta época disminuyó la desocupación, mejoró la calidad de los empleos y se registraron incrementos en los salarios reales; la pobreza cayó y la población en situación de extrema pobreza se redujo sensiblemente (Benza & Kessler, 2021).

En breve, la primera década de este siglo se presentó como un contexto propicio para priorizar la agenda de la primera infancia: se contaba con una base legal aggiornada para las políticas de infancia, con un contexto macroeconómico favorable y un marco político caracterizado por el llamado giro a la izquierda, dando cuenta del avance de gobiernos de izquierda y centro izquierda en la región.

A su vez, para esta época se mostraba una abultada producción científica, tanto desde las neurociencias, la psicología experimental, las ciencias sociales y la economía, sobre la importancia de invertir en primera infancia (Morel, Palier, y Palme 2012; Heckman, Urzua, y Stixrud 2006); que junto con la evidencia de los efectos sociales negativos de los ajustes neoliberales (Agis, Cañete, y Panigo Demian 2009), contribuyeron a pensar esquemas de políticas donde las infancias se presentaban como una prioridad.

Este acuerdo sobre la importancia de invertir en protección integral para las infancias implicó un sostenido esfuerzo desde los Estados para garantizar prestaciones de salud, educación y cuidados desde el nacimiento. De todas maneras, los avances en la materia, con sus diferentes matices tanto entre sectores de política pública como entre países, vieron dificultades para romper con la inercia de la segmentación en el acceso a las diferentes prestaciones, heredada de las prácticas de las intervenciones de la década de los '90.

POLÍTICAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA

Tomando en consideración las características mencionadas de los sistemas de protección social en la región y del contexto de mayor ampliación de políticas de infancia, en la presente sección se describen, brevemente, los principales programas de protección integral a la infancia implementados en este período expansivo en la Argentina, en perspectiva comparada con lo ocurrido en Brasil y Chile.

PLANES NACIONALES DE PRIMERA INFANCIA

En la Argentina, durante la primera década de los 2000 se desplegaron intervenciones que son la base sobre las que se asientan las políticas actuales, como son el Plan Nacional para la Primera Infancia "Creciendo Juntos" y el Plan Nacional para el Desarrollo Infantil "Primeros Años".

El Plan Nacional para la Primera Infancia “Creciendo Juntos” surgió en el marco de la Ley 26.233, en articulación entre la Comisión de Promoción y Asistencia de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios de la SENAF, y los Ministerios de Desarrollo Social y Educación de la Nación. El objetivo principal de este programa, en vigencia entre 2007 y 2015, era promover y fortalecer el crecimiento y desarrollo nutricional, emocional, social y motriz de niños y niñas desde su nacimiento hasta los 4 años a través de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios (Ce-DIs), desde un enfoque socio-educativo que acompaña las trayectorias educativas de todos los niños (Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia 2013). Este programa “busca(ba) la articulación e integración de políticas socioeducativas, sanitarias y de infraestructura social a nivel nacional, provincial, municipal, con participación familiar y comunitaria” (Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia 2013, 7). Para ello, el trabajo involucraba una extensa red de instituciones de todo el país que ofrecen servicios de cuidado y educación para la niñez (jardines, guarderías y centros comunitarios), vinculadas al sistema educativo formal, o impulsadas por organizaciones sociales, por grupos de madres o por áreas específicas de gobierno.

Por su parte, el programa “Primeros Años”, implementado desde el Consejo Nacional de Políticas Sociales, se creó por convenio entre los Ministerios de Desarrollo Social, de Educación y de Salud de la Nación, firmado en noviembre de 2005. En ese acto, los ministerios “se comprometieron a aunar recursos y desarrollar acciones integrales para acompañar y fortalecer a las Familias en la crianza de los niños y las

niñas de 0 a 4 años, a través de la consolidación de entornos protectores de derechos” (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales 2011, 14).

En el marco del programa “Primeros Años” se organizaban espacios de encuentro y reflexión entre familias para la consulta y apoyo en temas relacionados a prevención en salud, nutrición y educación sexual integral. El mismo se llevaba adelante en los CeDIs y en mesas participativas locales con la comunidad con el objetivo de acompañar a las familias en la crianza de los niños, fortalecer las redes de soporte entre las mismas y movilizar al contexto social en torno a iniciativas locales de promoción del desarrollo infantil (Rozengardt 2014; Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales 2011; 2012). A grandes rasgos, este programa se enfocaba en el fortalecimiento del lazo familiar en relación al cuidado de los niños y niñas, a diferencia del “Creciendo Juntos” que tenía objetivos principalmente socioeducativos.

En 2016, a partir del Decreto Presidencial 574 se implementa el “Plan Nacional de Primera Infancia” como herramienta para garantizar el desarrollo integral de niños y niñas de cuarenta y cinco (45) días a cuatro (4) años de edad inclusive, en situación de vulnerabilidad social y que no se encuentren incluidos en el sistema de educación formal (Art. 1 Dec. 574/16). Con este programa se reconvirtieron los llamados CeDIs en Centros de Primera Infancia (CPI) de modalidad de gestión mixta.

En 2019 vuelven a presentarse cambios en las políticas de infancia, y mediante Decreto 570/19 la SENAF desarrolló, a través de la Subsecretaría de Primera Infancia y junto a la

Secretaría de Gobierno de Salud y el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, la Estrategia Nacional Primera Infancia Primero (ENPIP) que sigue los lineamientos de integralidad en las políticas dirigidas hacia niños y niñas desde el nacimiento hasta los 6 años. Desde este plan y a nivel federal y local, se trabaja con mesas locales que desarrollan las estrategias provinciales de primera infancia, con un abordaje basado en los enfoques de derechos, de géneros y de equidad. En estos espacios se persigue la integralidad y corresponsabilidad sobre el cuidado de la primera infancia tanto en materia socio educativa, cultural y recreativa como de salud (UNICEF 2019). Con el cambio de gestión, a fines de 2019, la ENPIP no llega a implementarse.

Como se observa, en estos planes integrales son varias las dimensiones de trabajo, pero el centro de las intervenciones se enfoca en los espacios de cuidado infantil (con sus variaciones en las denominaciones de los mismos) como lugares de encuentro. Estos espacios, que se configuran desde lo socio-educativo y como ámbitos naturales de cuidado extra hogar, tienen un rol preponderante tanto en la contribución hacia la igualdad de género (al permitir la conciliación de responsabilidades familiares y laborales de muchas mujeres), como sobre la construcción de oportunidades de sociabilización y de estimulación temprana para niños y niñas pequeñas, pero sobre todo para la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.

En el caso de Brasil, existe un Plan Nacional de Primera Infancia en vigencia desde 2010 (Rede Nacional Primeira Infância 2010). Este plan se constituye como el principal instrumento

de planificación en la materia, el cual establece los objetivos estratégicos, los lineamientos y los mecanismos de coordinación entre los organismos que implementan políticas públicas destinadas a la primera infancia. Dentro del plan se organizan las intervenciones según distintas dimensiones ordenadoras: salud, educación infantil, asistencia social, atención a niños y niñas en situación de vulnerabilidad, derecho al juego, medioambiente, atención a la diversidad, atención a la violencia hacia niños y niñas, identidad, protección de niños y niñas contra la presión consumista, los medios de comunicación y los accidentes. En este plan participan instituciones gubernamentales con atribuciones directas e indirectas en el área de los derechos de la infancia, los organismos del Sistema de Naciones Unidas, y organizaciones de la sociedad civil que pertenecen a la Red Nacional de Primera Infancia ⁶.

Dentro de este plan, se incluye el programa “Brasil Carinhoso” creado en 2011 en coordinación con el plan “Brasil Sin Miseria” del mismo año, que se centra en garantizar una agenda interministerial con foco en las familias de niños y niñas de entre 0 y 48 meses con una renta inferior a los 70 reales (alrededor de 15 USD) per cápita familiar, articulados en las “Creches” que son los espacios de atención infantil para niños y niñas de ese grupo. El objetivo de este programa es contribuir a la superación de la extrema pobreza en familias con niños pequeños a partir del aumento de la transferencia del programa “Bolsa Familia”, la ampliación del acceso a

6. Esta red tiene un rol fundamental en la materia y está compuesta por investigadores, familias, militantes de derechos de los niños y niñas, y de profesionales de diversos sectores.

guarderías ,y mejora de la atención y del acceso a la salud para esta franja etaria ⁷.

Por su parte, en Chile se sancionó en 2009 la Ley 20.379 que formaliza el Sistema de Protección Integral a la Infancia “Chile Crece Contigo” (ChCC), que en la práctica funcionaba desde inicios de 2007. El ChCC ha sido la política que nuclea a todos los programas orientados a la primera infancia. Inicialmente dirigido a niños y niñas y sus familias desde su gestación hasta los 4 años de edad, con los años fue aumentando su cobertura hasta llegar en la actualidad a cubrir a niños y niñas de hasta 9 años.

Apoyo al desarrollo biopsicosocial: dentro del sistema de salud público, orientado a la detección temprana y tratamiento de patologías y problemáticas de los niños inscriptos en el programa. Para ello se realizan controles periódicos de salud.

Componente educativo: a través del acceso gratuito a salas cunas y jardines de infantes para niños y niñas del 60% más pobre de la población en los jardines de la Junta Nacional de Jardines de Infantes (JUNJI) y de la Fundación Integra. En esta línea se realizan entrega de materiales educativos para el acompañamiento familiar en la crianza y talleres de preparación para el nacimiento al tiempo que se entrega un set de implementos para el cuidado del recién nacido.

Red Social: brinda la prioridad en el acceso al Registro Social de Hogares y Prestaciones sociales del Estado, el subsidio

7. Información recogida de https://todospelaeducacao.org.br/primeirainfancia/es-pais_brasil.html (última visita 9.4.2022).

familiar para la mujer embarazada a partir del quinto mes de gestación y el Subsidio Único Familiar (SUF).

Esta breve revisión de las principales innovaciones en materia de planes de primera infancia da cuenta del proceso de expansión de instrumentos legales para la protección de niños, niñas y adolescentes. En la tabla N° 1 se sistematizan las principales transformaciones en materia legislativa, institucional y de políticas, a partir de la ratificación de la CDN en los países analizados.

MARCOS LEGALES E INSTITUCIONALES PARA LAS POLÍTICAS DE PRIMERA INFANCIA

DERECHOS	EDUCACIÓN	PLANES NACIONALES	POLÍTICAS
ARGENTINA			
Ley 23.849 (1990) Ratificación de la CDN	Ley 26.206 (2006) nacional de educación. Crea el Plan Nacional de Educación Inicial	Primera Infancia Creciendo Juntos (Ley 26.233, 2007)	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (2005)
Ley 26.061 (2005) Protección integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	Ley 27045 (2014). Modifica Plan Nacional de Educación Inicial, obligatoria la educación inicial para niños y niñas de cuatro (4) años en el sistema educativo nacional	Plan Nacional de Primera Infancia (Decr. PEN 574/2016)	
		Estrategia Nacional Primera Infancia Primero (Dec. PEN 570/2019)	
BRASIL			
Dec. 99710 (1990) Ratificación de la CDN	Ley N° 9394 de Directrices y bases de la educación nacional (sancionada en 1996 y modificada en 2018) Política Nacional de Educación Infantil (Enmienda constitucional 59 de 2009)	Plan Nacional de Primera Infancia (desde 2010)	Consejo Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente (CONADA) Ley 8242 de 1991
Ley 8069 (1990) Estatuto del Niño y Adolescente		Programa Brasil Carinhoso	Fondo Nacional para la Infancia y la Adolescencia (FNCA)
Ley 13257 (2016) Marco legal para la primera infancia (modificatoria de Ley 8069)		Programa Crianca Feliz	
Ley 13.010 (2014 modifica estatuto del Niño y adolescente)			
CHILE			
Ratificación de la CDN (1990)	Ley 19.966 (2004) Obligatoriedad del segundo nivel de transición	Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo (desde 2007)	Consejo Nacional de la Infancia (2014)
Ley 19.585 (1998) modificaciones en código civil	Ley 20.710 (2013) Ref. Constitucional, obligatoriedad de segundo nivel de transición y creación de sistema de financiamiento gratuito desde el nivel medio menor (sala de 3)		Subsecretaría de Educación Parvularia (Ministerio de Educación) (2015)
Ley 20.379 (2009) Subsistema de Protección Integral para la Infancia, Chile Crece Contigo	Ley 20.835 (2015) incorporación las salas cuna y jardines de la JUNJI al sistema de educación formal no obligatorio dentro de la Subsecretaría de Educación Parvularia		

Fuente: Elaboración propia en base a SITEAL y a normativa citada.

SERVICIOS DE ATENCIÓN Y EDUCACIÓN EN PRIMERA INFANCIA

Uno de los elementos centrales de las políticas de cuidado de la primera infancia es la provisión de servicios que atiendan a los niños y las niñas, esto es, que les brinden cuidado directo, estimulación temprana y contenidos educativos. Englobamos a este conjunto en los Establecimientos de Desarrollo Infantil (EDI), entendiendo bajo esta denominación a las instituciones de cuidado y educación infantil vinculadas al sistema educativo formal (de gestión estatal y privada), y las instituciones no formales, vinculadas a las áreas sociales de los gobiernos provinciales, municipales, o de carácter comunitario, sostenidas por organizaciones de la sociedad civil, grupos comunitarios, gremios, sindicatos, etc. (Rozengardt 2020). En este último caso los servicios pueden ser de tipo asistencial focalizados en niños y niñas en situación de pobreza, o bien privados a los que se asiste mediante el pago de una cuota, o en el ámbito laboral con costos a cargo de las empresas.

En la región, dada la alta informalidad en el mercado laboral, también existen alternativas de servicios de cuidado que están fuera de los márgenes institucionales, que se centran en los hogares comunitarios, siendo ésta una de las modalidades más extendidas entre las mujeres de los sectores más vulnerables, reconocidas a través de programas sociales como “madres cuidadoras” o “madres comunitarias” (Zibecchi 2013). La tabla N°2 presenta una breve síntesis de las características de los diferentes tipos de servicios de AEPI que se brindan en los países bajo análisis.

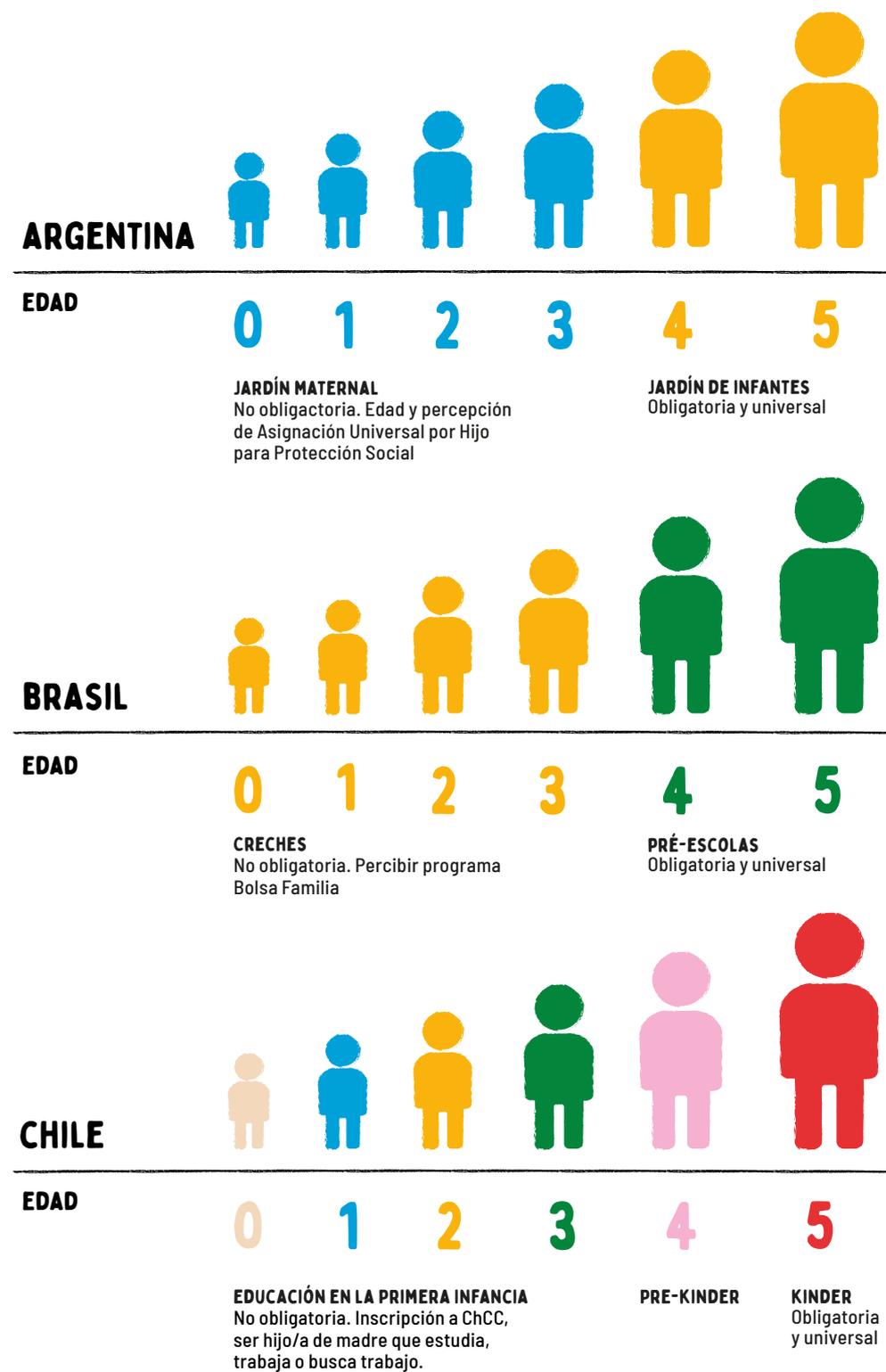
TABLA 2. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVICIOS DE AEPI EN LA REGIÓN

AEPI	TIPO DE SERVICIO	PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS
FORMAL OBLIGATORIA	Nivel inicial, público estatal, privado, subvencionado, vía transferencia de fondos	En muchos países de América Latina es obligatorio desde los 4 años, en todos los países es obligatorio para todos/as los/as niño/as desde los 5 años. ⁴
NO FORMAL OPCIONAL	COMUNITARIOS	Servicios prestados por vecinas, comúnmente llamadas "madres cuidadoras". Se trata de una alternativa extendida de equilibrio vida-familia en sectores populares en la que ambas prestadoras trabajan en el sector informal. En muchos países, es reconocida por el Estado a través del pago de subsidios por este trabajo.
	PÚBLICOS	Puede ser universal o centrarse en grupos específicos mediante pruebas medias.
	PRIVADOS	Incluye guarderías y jardines de infantes contratados en el mercado.
	BASADOS EN RELACIÓN DE EMPLEO	Los centros de trabajo ofrecen servicios de guardería para los hijos de los empleados. En muchos casos, se centran exclusivamente en las madres trabajadoras. En algunos casos, los empresarios sustituyen los servicios por el pago de cuotas de guarderías privadas para los hijos de sus empleados por debajo de la edad de escolarización obligatoria. En la mayoría de los países de la región estos servicios son la excepción.

Fuente: Elaboración propia.

4. Para más información sobre edades de obligatoriedad del nivel inicial en América Latina, ver (Mayol, Marzonetto, y Quiroz 2020)

TABLA 3. ESTRUCTURA AEFI FORMAL Y NO FORMAL EN ARGENTINA, BRASIL Y CHILE NIVEL INICIAL



Con el fin de presentar una fotografía de la situación en la Argentina, Brasil y Chile, realizamos un repaso sucinto por las políticas de AEP de carácter público estatal. La tabla N° 3 sintetiza la estructura de los servicios de AEPI de carácter formal y no formal en los países en cuestión, donde se destacan las diferencias en los criterios de acceso de acuerdo a su pertenencia o no al sistema educativo.

En lo que respecta específicamente a servicios de AEPI, en Argentina en el marco de las transformaciones de las políticas de primera infancia acontecidas a partir del segundo lustro de la década del 2000, se presentaron dos grandes cambios tanto en los servicios de carácter formal como no formal. En relación a los primeros, en 2006, se sancionó la Ley 26.206 Nacional de Educación, que entre las reformas establece la creación del Plan Nacional de Educación Inicial que comprende desde los 45 días hasta los 5 años de edad, siendo obligatorio el último año del ciclo. Posteriormente, en 2014 por Ley 27.045 se modificó dicho plan, ampliando la obligatoriedad de la concurrencia desde los 4 años y universalizando la sala de 3 años.⁵

En relación a los servicios de carácter no formal, a partir de 2007 con la creación del Plan Nacional para la Primera Infancia “Creciendo Juntos” mencionado previamente, se instituyen los servicios de AEPI no formales. Este programa, aún en vigencia, pero con cambio de denominación, tenía como fin homogeneizar y fortalecer los servicios e infraestructura

5. Si bien la sala de 3 es universal, al no ser obligatoria se encuentra rezagada en términos de cobertura, en relación a las salas de 4 y 5 que son obligatorias. Según un informe de Argentinos por la Educación, la sala de 4 tiene una cobertura del 89,1%, mostrando un aumento de 33,4 puntos porcentuales desde 2006, pero la sala de 3 tiene una cobertura del 42,3% (en 2006, la cifra era 27,2%). La sala de 5 por su parte, presenta una cobertura del 98,1%. Ver: <https://argentinosporlaeducacion.org/informe/jardines-de-infantes/> (última visita 21 de junio de 2022).

de los servicios de cuidado comunitarios (donde trabajaban madres cuidadoras) de los barrios populares, que se surgieron para hacer frente a la demanda de estos espacios, durante los años 90 a raíz de la crisis económica del país (Franco & Llobet, 2017). La principal característica institucional de estos programas es que se encuentran por fuera de la dependencia administrativa y funcional de los Ministerios de Educación provinciales y suelen focalizar su atención en los niños que viven en hogares pobres que no acceden al sistema educativo formal (Faur, 2014, p. 197).

La población destinataria de estos programas son niños y niñas de entre 0 y 3 años de edad no incorporados al sistema educativo formal titulares del derecho a la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH), o cuyos padres perciben pensión contributiva y no contributiva, la Asignación Familiar por Seguro de Desempleo y/o están inscriptos en el Plan Federal de Salud Incluir Salud y dentro de este, del Plan SUMAR (cuyo antecedente es el Plan Nacer).

En breve, en la Argentina la AEPI se caracteriza por dividirse en tres circuitos paralelos que presentan diferencias institucionales no sólo en el tipo de gestión sino también en sus marcos regulatorios, en el tipo de acceso y servicio que prestan a su población destinataria y en las formas de contratación, de trabajo y de formación de su personal, entre otros aspectos. Tal como señala Rozengardt (2020), los tres circuitos identificados son los siguientes:

- 1.** Dentro de la educación formal, los jardines maternos y jardines de infantes dependientes de las áreas educativas de los

gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tanto de gestión estatal como privada.

2. Las instituciones y programas “no formales”. Centros de Desarrollo Infantil, Espacios de Primera Infancia, y sus múltiples y diversas denominaciones, pueden depender de organismos públicos o de organizaciones sociales, no gubernamentales o comunitarias.

3. Instituciones no oficiales en la órbita del sector privado, caracterizado por servicios no regulados por el sistema educativo formal, que suelen encuadrarse como actividades comerciales en ciertos municipios que los registran; en otros casos se asimilan a emprendimientos de la economía social. Por su parte, en Brasil, la Política Nacional de Educación Infantil establece que la educación de los niños de cero a seis años es un derecho y, por lo tanto, responsabilidad del sector educativo, pero que a su vez es indisoluble de los cuidados. El sistema educativo los divide en dos subsistemas: por un lado, creche (0 a 3 años) y por otro lado pre-escolar (de 4 a 6 años) donde la asistencia a este último subsistema es de carácter obligatorio. Esto es así desde 1988 cuando se incluyó en la Constitución Federal la política de creches como un derecho universal de los niños a la educación y como un derecho social de los/as trabajadores/as urbanos y rurales de tener asegurados un servicio gratuito para sus hijos. Es decir, los centros creches son un derecho (Mazzini Marcondes y Meirelles Toledo Cruz 2016).

Durante los 2000 se presentaron grandes avances en vinculación con las políticas de creches. En 2003 se creó la

Secretaría de Políticas para las Mujeres de la Presidencia de la República, y el vínculo de los EDIs fue incorporado a la agenda gubernamental con perspectiva de género. Con ello se buscaba que los servicios de AEPI ocuparan un rol fundamental en la promoción de la autonomía económica de las mujeres y la igualdad en el mercado laboral para mujeres de menores recursos (Ibid., 2016, pp. 188-189). En 2007, por su parte, se creó el Programa Nacional de Reestructuración y adquisición de Equipamiento para la red Escolar Pública de Educación Infantil "Pro Infancia" para financiar la expansión de estos servicios, y en el año 2010 se estableció el Plan Nacional de Primera Infancia (en vigencia) vinculado al programa "Brasil Carinhoso" (Rede Nacional Primeira Infância, 2010).

En Chile, a partir de 2006, se observó un incremento de la inversión pública en jardines de infantes y salas cuna para los niños con una fuerte orientación a la conciliación familia-trabajo de las madres. Tal es así que el primer criterio de acceso a los jardines públicos era ser hijos de mujeres que trabajen, estudien o busquen trabajo, que a partir de 2007 se integró dentro del Sistema de Protección Integral a la Infancia ChCC. Continuando este auge de las políticas de infancia, en 2013 se sancionó la Ley 20.710 a partir de la cual se convertía en obligatorio el segundo nivel de transición (sala de 5) de la educación parvularia. Una vez fortalecida la política de AEPI, en 2015 se unificó el sistema de educación parvularia incorporando las salas cuna y jardines de la JUNJI al sistema de educación formal no obligatorio dentro de la Subsecretaría de Educación Parvularia del Ministerio de Educación de la Nación (Ley 20.835 de 2015).

Si bien los servicios se encuentran integrados en la órbita del sistema educativo chileno, los criterios de acceso se presentan segmentados. Por ejemplo, para tener una vacante en los servicios públicos de la JUNJI o Fundación Integra es necesario estar inscriptos en el programa ChCC, lo que ya implica un criterio de preselección por nivel de ingresos familiares (hasta 2011 este era de acceso gratuito para niños del 40% más pobre de la población y desde 2011 se amplió a niños del 60% más pobre), y que las madres de los niños y las niñas que asisten, trabajen, busquen trabajo o estudien. Es decir que el derecho a acceso al cupo está en mayor medida dado por la condición de actividad de la madre. A partir de la edad de los 5 años se ingresa a los jardines (segundo nivel de transición) obligatorios, pudiendo ser públicos municipales, privados subsidiados o privados sin subsidios.

Con todo, se observa que las actividades, servicios y prestaciones de estos programas, si bien persiguen la integralidad entre políticas, no ponen en disputa la segmentación en el acceso a las prestaciones. Inclusive el mecanismo de ingreso a los programas de AEPI no formales está en estrecha vinculación con el acceso a los programas de transferencias de dinero a familias con niños y niñas pequeñas.

POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS DE DINERO A FAMILIAS CON NIÑOS Y NIÑAS

Dentro de las políticas sociales, se encuentran los programas de transferencias monetarias directas para las familias con niños, niñas y adolescentes. Desde el primer lustro del siglo

XXI se han generado de manera extensa este tipo de programas a lo largo del continente.⁶ Los mismos, a través de sus condicionalidades, buscan garantizar la seguridad alimentaria y los controles periódicos de salud al tiempo que fomentan la escolaridad como instancia fundamental para la reducción de las desigualdades sociales.

Si bien estos programas no han sido idénticos y han respondido a las particularidades de cada país, podemos establecer una serie de similitudes entre ellos: (i) su posicionamiento desde el enfoque de los derechos humanos, (ii) sus objetivos sanitarios, sobre todo en materia de vacunación y de controles anuales en niños y niñas entre 0 y 3 años, utilizado como principal criterio de condicionalidad, y (iii) sus objetivos educativos a partir de la edad de escolarización obligatoria. A continuación, presentamos, brevemente, los más destacados con componentes de incentivo a la escolarización en los países analizados.

En el caso de la Argentina se destaca la unificación de varios programas de transferencias condicionadas de ingreso en los programas Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Esta transferencia fue centralizada dentro del sistema de asignaciones familiares como subsistema no contributivo y pagado por la seguridad social (ANSES). Una característica particular de esta prestación es que, a diferencia de las asignaciones no contributivas (vinculada a los aportes a la seguridad social de trabajadores formales), genera obligaciones para sus receptores tanto en materia de salud como de

6. Para un listado de los programas de transferencias condicionadas de ingresos en la región ver: <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>

educación. Pero a su vez, la titularidad del derecho a la misma no es la familia sino cada niño, niña y adolescente hasta los 18 años. A esta transferencia también se le suma una específica para las mujeres embarazadas (Asignación Universal por Embarazo). Cuestión que la ubica en un esquema intermedio entre los clásicos programas de la región y los sistemas de asignaciones familiares para trabajadores formales (Marzonetto 2019).

En Brasil, en 2003, surge el programa “Bolsa Familia”, que por su envergadura es el programa de transferencias de ingresos a las familias más grande de América Latina (Arza & Chahbenderian, 2014). Como ocurrió en el caso argentino, “Bolsa Familia” unificó los distintos programas existentes de transferencias monetarias a familias en situación de pobreza y extrema pobreza. Luego, a partir de la creación del Plan Brasil sin Miseria (y del plan de primera infancia) comienza a ser parte de la estrategia de protección integral a la infancia. En función de ello en 2012 se creó el programa “Brasil Carinhoso”, como complemento que articula las acciones orientadas a la primera infancia.

“Bolsa Familia” se focaliza principalmente en familias en situación de pobreza y de pobreza extrema, por lo que incluye diferentes beneficios de acuerdo a la situación específica familiar como, por ejemplo, un beneficio básico al que solo pueden acceder familias en situación de pobreza extrema, y otro variable por cada niño o mujer embarazada. A su vez, el beneficio por hijo varía dependiendo de la edad de los niños. A su vez, para aquellas familias que reciben el bono básico y aun

así su condición de pobreza es crítica, se adiciona un bono de superación de la pobreza extrema (Arza, 2018, p. 9).

En Chile, por su parte, existe desde 1981 el Subsidio Único Familiar (SUF), que es un beneficio focalizado en las familias de bajos recursos sin acceso a asignaciones familiares del sistema de seguridad social. El SUF ha visto variaciones a lo largo de los años: en su momento se incorporó al Programa Chile Solidario (2002), luego al Ingreso Ético Familiar dentro del Subsistema de Seguridades y Oportunidades (2012). Este sistema otorga bonos específicos diferenciados a las familias en situación de pobreza entre los que se incluye un bono básico familiar (que varía dependiendo al nivel de ingresos familiares), un bono de protección, un bono de salud por cada hijo inscrito en el programa ChCC, y un bono por asistencia escolar (Arza y Chahbenderian 2014).

Todas las intervenciones dirigidas a la infancia, ya sean referidas a acceso a establecimientos educativos parvularios hasta los bonos y subsidios familiares del Programa Seguridades y Oportunidades (Ingreso Ético Familiar) se vinculan a través del programa ChCC, que a su vez es el ámbito de filtro de los postulantes a acceder al programa.

Cuando se observan los objetivos de los programas de transferencias condicionadas de ingresos en los tres países, se encuentra como similitud la búsqueda por reducir la pobreza extrema en hogares con niños y niñas pequeñas. La diferencia más importante radica en el tipo de condición de elegibilidad. Por ejemplo, en la Argentina la AUH es parte del sistema de asignaciones familiares y se presenta como un derecho de todos los niños, niñas y adolescentes de hasta 18 años, cuyo criterio

de acceso estará condicionado al tipo de vínculo laboral de los padres y madres manteniendo un claro patrón de segmentación, pero aún así se presenta como un derecho universal de cada niño y niña. Mientras que, en Chile y Brasil, los programas se encuentran circunscritos en el ámbito de las políticas sociales asistenciales, sin ningún tipo de vinculación con los sistemas de asignaciones familiares. A su vez, estos programas conforman un sistema segmentado con solapamientos y lagunas de cobertura, al diferenciar beneficios de acuerdo a la situación específica de cada familia (Arza 2018).

DISCUSIÓN Y REFLEXIONES

Las intervenciones en materia de primera infancia muestran que la ratificación de la CDN en 1989 generó un marco propicio para la expansión de políticas integrales para las infancias, que si bien no fue inmediato, se vio consolidado en las primeras décadas del 2000.

Con ello, y como se observa en el sucinto análisis realizado sobre los programas de protección integral a la infancia de los tres países, encontramos que el cambio de paradigma sobre el abordaje de las problemáticas de infancia ha sido transversal, independientemente de los contextos de ampliación de las distintas intervenciones.

Entre las características comunes a los países encontramos:

- el anclaje en el enfoque de los derechos humanos de las intervenciones;
- la búsqueda de la inter-sectorialidad y la transversalidad para la implementación de las medidas, incorporando la

gestión horizontal y multinivel, así como la gestión mixta y asociada con otros actores de la sociedad civil para el cumplimiento de los objetivos propuestos;

- el foco de las intervenciones en componentes socio educativos, de salud y de transferencias monetarias para las familias, que a su vez muestran una fuerte complementariedad entre sí;
- que los espacios de cuidado infantil tienen una centralidad que trasciende los objetivos socio educativos ya que se presentan como el principal espacio físico de encuentro, vinculación y derivación a otras áreas e intervenciones; y
- que todas las intervenciones muestran criterios de focalización de jure (es decir, de derecho), en el sentido de que los beneficios están dirigidos a grupos poblacionales específicos que tienen que probar la situación de vulnerabilidad para el acceso a las prestaciones.

Todo ello da cuenta de los grandes avances en materia de protección integral a la infancia. No obstante lo cual, se observa una marcada segmentación aun cuando hablamos de intervenciones y programas masivos. El acceso a los EDI, así como a las transferencias discurre por caminos diferenciados para niños y niñas en situación de vulnerabilidad social, lo que contribuye a mejorar las condiciones de acceso a prestaciones básicas para estos, pero en detrimento al acceso a prestaciones en virtud de derechos sociales universales. En otras palabras, como señalan Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea: "los programas dirigidos a los pobres que están

desvinculados de los programas a los que acceden los no pobres o que dan acceso a menos servicios o de menor calidad [...] alimentan la fragmentación y disuaden el universalismo” (2016, p. 45).

El desafío que presenta la segmentación en el acceso a las garantías de protección integral infantil es significativo. Pese a los grandes esfuerzos realizados durante la década de mayor expansión en materia de políticas sociales, no se logró garantizar la efectiva cobertura de los sistemas de protección social, y por ello es posible observar lagunas de acceso a servicios para niños y niñas en condiciones de pobreza.⁷ Esta situación, potenciada por la retracción económica de los Estados, en parte derivada por el periodo de estancamiento económico iniciado en 2015 y también por la situación sanitaria producto de la pandemia, da cuenta de un panorama aún preocupante para las infancias más desprotegidas.⁸

A más de 30 años de celebrada la CDN, nos volvemos a encontrar en una nueva paradoja: contamos con los marcos legales, con estructuras institucionales robustas para la gestión de políticas de protección a las infancias, y con un fuerte legado en materia de servicios de AEPI. Sin embargo, estamos enfrentando un recrudecimiento de las desigualdades y vulneraciones de los derechos humanos de los niños y las niñas de nuestra región.

7. Por ejemplo, para el caso argentino un informe de CIPPEC señala que alrededor de 1.200.000 niños y niñas no acceden a asignaciones (Díaz Langou et al., 2020). A su vez, en relación al acceso a servicios de AEPI, de los pequeños que cumplen los requisitos para asistir sólo pueden acceder en torno al 20% de los mismos, dado el bajo nivel de cobertura y de inversión en infraestructura para estos espacios (Marzonetto & Rodríguez Enríquez, 2017).

8. Según datos de UNICEF el 46% de los niños y niñas de la región se encuentran bajo la línea de pobreza: <https://uni.cf/3Hkdm4z> (última visita 21/06/2022).

Este periodo post-pandemia que estamos atravesando, se nos presenta como una nueva oportunidad para, parafraseando –muy libremente– a Gramsci, reflexionar desde el pesimismo de la razón sobre los aciertos a fortalecer y errores y deudas a subsanar en materia de políticas de primera infancia, y para repensar con el optimismo de la voluntad, estrategias superadoras a la segmentación, para que el aniversario por los 40 años de la CDN nos encuentre celebrando que el objetivo de la universalidad en el acceso a los derechos de todos los niños y todas las niñas ha sido cumplido.

EL ESCENARIO DEMOGRÁFICO DE LA PRIMERA INFANCIA⁹ (0 A 4 AÑOS)

Por Pablo De Grande

INTRODUCCIÓN

Desde finales del siglo XIX, la primera infancia ha sido objeto de acciones destinadas a su protección y cuidado. Inicialmente, estos esfuerzos se organizaron en buena medida en torno a la implementación de políticas higienistas orientadas a propiciar la baja de la mortalidad infantil, que condujeron a la introducción de servicios de provisión de agua potable y saneamiento (Grushka, 2014), a la consolidación de disciplinas e infraestructuras específicas de atención médica para la infancia (Colangelo, 2018; Lehner, 2012) y al conflicto entre saberes “tradicionales” y “modernos” en las concepciones sobre la crianza y el cuidado infantil (Allemandi, 2012; Nari, 2004).

A partir de la década de 1960, posterior a este primer movimiento higienista, es posible identificar un nuevo conjunto de fenómenos sociales y culturales que relativizó y transformó varias de las nociones de autoridad, cuidado y crianza hasta entonces imperantes (Cosse, 2010). Estos cambios, en las décadas que siguieron, se articularon con discusiones sobre el status y el reconocimiento que cabía a los niños y niñas, que en nuestro país se objetivaron en la adhesión a la Convención

9. Para este artículo se considera al grupo etéreo de 0 a 4 años como la primera infancia.

sobre los Derechos del Niño de 1989 (Dávila Balsera y Naya Garmendia, 2006) y en la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de 2005 (Filgueira y Aulicino, 2015).

A la luz de la profundidad de las transformaciones que atravesó la experiencia infantil a lo largo del siglo XX y de los procesos que afectaron al modo en que la misma es valorada y gestionada, cabe preguntarse cuáles son las condiciones actuales en las que los niños y niñas nacen y pasan sus primeros años de vida. En este apartado, proponemos realizar una aproximación, a partir de información proveniente del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010, al escenario demográfico contemporáneo de la primera infancia en la Argentina. Esta caracterización buscará reconocer cómo varía el peso de la población infantil según cada región y en los tipos de aglomeración, cómo es su inserción en la estratificación socioeconómica, pero también cómo es el comportamiento de la fecundidad y de los modos de unión convivencial de sus padres y madres, así como las modalidades de allegamiento y las estructuras familiares predominantes en los hogares en que residen.

Para esto, en la siguiente sección se presenta de manera sintética una revisión de las dinámicas demográficas de nuestro país. Luego se presentan los criterios que serán utilizados en el análisis de la información censal. Seguidamente, se exponen los resultados relativos a la distribución de la población infantil en el país, así como de los indicadores demográficos seleccionados. Finalmente, se comentan en las conclusiones los principales hallazgos obtenidos.

DINÁMICAS DEMOGRÁFICAS EN LA ARGENTINA

La fecundidad en la Argentina ha mostrado tempranamente una tendencia declinante que acompañó la caída de la mortalidad infantil. Este descenso de la fecundidad, que se dio en forma acelerada entre 1870 y 1930, continuó a lo largo de todo el siglo XX aunque con menor intensidad, (Otero, 2004).

En este sentido, las tendencias demográficas históricas del país dan cuenta de una caída sostenida de la mortalidad –especialmente la infantil¹⁰– y de una baja progresiva en los niveles de fecundidad. Las mismas redundaron, a nivel poblacional, en un aumento en la esperanza de vida y en un menor número relativo de niños y niñas en la población (Cerruti y Binstock, 2009). Acompañando este envejecimiento relativamente reciente de la población, la participación de los niños de la franja etaria de los 0 a 4 años disminuyó, representando en el censo más reciente el 8,3% de la población total (Acuña, 2015).

Estas tendencias a nivel nacional, sin embargo, no deben invisibilizar las grandes disparidades que persisten entre las diferentes regiones del país. Así, a pesar de que en el período 1990-2013 la tasa de mortalidad infantil en el primer año de vida tuvo una caída muy pronunciada (de 25,6 niños y niñas por cada mil a 10,8 niños y niñas por cada mil), varias provincias del norte como Salta, Formosa o Corrientes, llegaron al final de ese período con valores superiores en su mortalidad infantil a 14 niños por cada mil, en contraposición a distritos como Tierra del

10. En la Ciudad de Buenos Aires, la mortalidad infantil descendió de 400 fallecimientos por cada mil nacimientos en 1865 a valores inferiores a las 50 muertes por cada mil para mediados del siglo XX (Mazzeo, 2007).

Fuego, Mendoza, San Luis o Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que presentan menos de 9 de niños por cada mil (Acuña, 2015).

Otro fenómeno ampliamente reconocido es el descenso de las uniones matrimoniales a partir de la década de 1970, habiendo dejado esta modalidad de ser la forma preferencial de comenzar la vida en pareja en el presente siglo (Binstock, 2010; Jelin, 2017).

Cabe destacar que las uniones consensuales (o “de hecho”) no solamente se volvieron más frecuentes, sino que ganaron reconocimiento legal, logrando la equiparación de derechos respecto a las uniones formalizadas en cuestiones de salud, seguridad social y adopción de niños y niñas, entre otros. Al mismo tiempo, ocurrieron recientemente cambios en la regulación normativa de los divorcios y separaciones (Di Risio, 2018): si bien la posibilidad de disolución del vínculo y el poder volver a contraer matrimonio fueron posibles a partir de la Ley 23.515 de Matrimonio Civil de 1987, sólo a partir de la reforma del código civil de 2015 fue eliminada la necesidad de “causales” que justificaran la finalización del vínculo matrimonial, a la vez que se facilitó una vía no contenciosa de efectivizar las separaciones (Savina, 2019).

Junto al aumento de las uniones consensuales, se produjeron cambios en la duración de las uniones y en la relación entre ellas y el ingreso a la maternidad y paternidad. En ese sentido, Binstock (2010) destaca marcadas diferencias entre la nupcialidad y la maternidad en cohortes de mujeres nacidas en la segunda mitad del siglo XX: en una muestra de población del Área Metropolitana de Buenos Aires, un 62,5% de las mujeres nacidas antes de 1960 declaran estar casadas al

momento de su primer embarazo, cifra que descendía a 8,7% si se consideraba a las mujeres nacidas a partir de 1980.

CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN

Para dar cuenta de la distribución de la población infantil y de los indicadores demográficos relativos a sus madres y padres y a los hogares en que residen, serán utilizados tres criterios de segmentación: la localización regional, el tipo de aglomeración y la estratificación socioeconómica de los hogares de pertenencia, los cuales son detallados a continuación.

LOCALIZACIÓN REGIONAL: Se introducirá una segmentación regional. Adoptaremos para esto la clasificación utilizada por el INDEC a partir de 1980 (Velázquez, 2008), la cual se ha mantenido relativamente estable desde entonces¹¹. En ella las regiones son:

ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (AMBA): incluye la ciudad capital, de administración autónoma, y un área circundante de 24 municipios¹² situados en la provincia de Buenos Aires (denominado conurbano bonaerense).

PAMPEANA: región central del país, compuesta por la provincia de Buenos Aires (excluyendo los partidos que integran el AMBA), Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe.

11. Con modificaciones en las designaciones de algunas de ellas, pero sin alteraciones de la estructura general.

12. Estos municipios son: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

NORESTE ARGENTINO (NEA): incluye las provincias de Chaco, Corrientes, Formosa, Misiones.

NOROESTE ARGENTINO (NOA): completa el sector norte del país con las provincias de Catamarca, Salta, Santiago del Estero, Tucumán.

CUYO: región ubicada en el oeste, abarcando las provincias de Mendoza, La Rioja, San Juan, San Luis.

PATAGONIA: zona sur del país, en las provincias de Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Estas regiones se vinculan con procesos históricos de organización de sus poblaciones y sistemas productivos (Velázquez, 2016), los cuales condicionan y son condicionados por sus dinámicas demográficas.

TIPO DE AGLOMERACIÓN: Serán consideradas las diferencias en las formas de aglomeración, distinguiendo entre los contextos rurales y los urbanos de tamaño pequeño, intermedio y grande. Esta mirada busca dar cuenta de las especificidades atribuibles al proceso de urbanización del territorio, que supone interdependencias entre las necesidades y prácticas cotidianas de la población con la complejización y transformación de su matriz urbana de residencia (Erbiti, 2007; Velázquez, 2016). Utilizaremos como tipología:

AGLOMERADOS DE 500 MIL HABITANTES Y MÁS: población que reside en grandes aglomeraciones de más de medio millón de habitantes.

AGLOMERADOS DE 100 MIL A 500 MIL: población que reside en ciudades intermedias, de entre 100 mil y 500 habitantes.¹³

AGLOMERADOS DE 2 MIL A 100 MIL: población que reside en aglomeraciones pequeñas y medianas de hasta 100 mil habitantes.

RURAL: población que reside en zonas dispersas o agrupadas de menos de 2 mil habitantes.

ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA: El tercer criterio que utilizaremos para agrupar a los niños, las niñas y sus familias es una pauta de estratificación socioeconómica, operacionalizada a través del máximo nivel de educación alcanzado por el o la jefe/a de hogar.

La educación es reconocida como un factor que condiciona el acceso preferencial a bienes y servicios (Bourdieu, 1998). Los niños, niñas y personas adultas serán agrupados en tres estratos:

ALTO: hogares donde el/la jefe/a de hogar cuenta con estudios universitarios o terciarios, los cuales pueden estar completos o incompletos.

MEDIO: hogares donde el/la jefe/a de hogar cuenta con secundaria completa, sin haber iniciado estudios superiores.

BAJO: hogares donde el/la jefe/a de hogar no completó la educación secundaria.

13. Los criterios que corresponden a las aglomeraciones de tamaño intermedio (ATIs) varían según los diferentes autores, siendo los umbrales máximos inferior y superior los 20.000 y el millón de habitantes (Lan y Migueltoarena, 2017). En nuestro caso, hemos definido al grupo intermedio como ciudades de entre 100 mil y 500 mil habitantes.

Este criterio de clasificación, a diferencia de los anteriores, no remite a características de la unidad geográfica de residencia, sino que es construido a partir de los atributos del hogar con independencia a la situación del entorno de la vivienda.

EDAD DE LOS NIÑOS: El rango etario que será considerado como primera infancia va de los 0 a los 4 años, siguiendo los criterios utilizados en investigaciones recientes sobre esta categoría (Acuña, 2015; Filgueira y Aulicino, 2015; Tuñón y Poy, 2015) y coincidiendo con el período de mayor dependencia funcional de los niños y las niñas respecto de las personas adultas de referencia.

RESULTADOS

LA POBLACIÓN INFANTIL: A partir del análisis de la información del último censo nacional de población relativa a la distribución de los niños de 0 a 4 años según criterios regionales, por tipo de aglomeración y capital educativo, es posible evaluar la importancia de cada región o grupo social respecto del cuidado y protección de niños pequeños (Figura N° 1).

En las regiones del norte, por ejemplo, la proporción de hogares en que habitaba un niño/a de 0 a 4 años al momento de realizarse el censo fue superior al 26%, valor que estuvo por debajo del 12% en la Ciudad de Buenos Aires.

Respecto del capital educativo, es significativo que el 62,31% de los hogares con niños y niñas de hasta 4 años tengan un capital educativo bajo, encontrándose la mitad de los hogares en grandes aglomeraciones (de más de medio millón

de habitantes) y, de los restantes, un 29,74% en ciudades de entre 2 mil y 100 mil personas.

FECUNDIDAD: Del análisis de la estimación de la fecundidad surgen varios resultados significativos. En primer lugar, cabe destacar la dinámica singular de la Ciudad de Buenos Aires. En ella, la maternidad ocurre en forma más tardía, siendo el único distrito con niveles próximos a los 32 niños y niñas por cada mil en las edades de 15 a 19 años (Figura N° 3). En las demás regiones y en el conurbano bonaerense, la cantidad de niños por cada mil mujeres en ese rango etario se encuentra por encima de los 60 niños y niñas. La Ciudad de Buenos Aires es también la única localidad en la que la fecundidad entre los 30 y 39 años supera a la de los 20 a 29 años, con el más bajo promedio de nacidos vivos hacia el final de la edad reproductiva (2,28 niños y niñas).

En segundo lugar, las regiones del norte aparecen como aquellas con mayor número de nacidos vivos por mujer al considerarse la situación al final de la edad reproductiva (40 a 49 años), siendo también aquellas con edades promedio más bajas según las madres que resultaban ser primerizas de niños y niñas de menos de 12 meses (21,78 años en el caso del noreste, y 22,65 años en el caso del noroeste).

Respecto a los tipos de aglomeración, las zonas rurales y aquellas con menos de 100 mil habitantes tienen los mayores niveles de fecundidad entre los grupos de menos de 29 años, niveles que se equiparan con los centros urbanos de más de 100 mil habitantes a partir de los 30 años. Estas diferencias en la fecundidad redundan, hacia el final de la vida fértil, en una mayor cantidad de nacidos vivos de las zonas rurales y peque-

ños en comparación con las grandes, siendo esta medida de 4,11 niños y niñas en las zonas rurales y de 2,93 en promedio en los grandes aglomerados.

Es interesante señalar que si bien el capital educativo tuvo una relación positiva con la probabilidad de llegar al final de la vida reproductiva sin tener hijos/as (variando de 8,79% a 11,61% de las mujeres según el estrato), la mayor disparidad en este indicador viene dado por la región de residencia, habiendo en la Ciudad de Buenos Aires un 21,30% de mujeres en esta franja etaria sin hijos/as.

El capital educativo, en cambio, fue decisivo en los niveles de fecundidad de mujeres menores de 19 años, los cuales pasan de 51,48 niños por cada mil mujeres en el estrato medio a 81,97 niños y niñas por cada mil mujeres en el estrato bajo.

LAS UNIONES CONVIVENCIALES: En la Figura N° 4 puede observarse la situación convivencial de las mujeres en cada una de las regiones y tipos de aglomeración¹⁴. Allí se advierte que la unión matrimonial es minoritaria hasta los 29 años en todas las categorías. Sin embargo, cabe destacar que a partir de los 30 años la proporción de mujeres que contrajeron matrimonio sobre el total aumenta, siendo mayor en estas franjas etarias al número de mujeres que declararon estar conviviendo sin haber contraído matrimonio.

14. En virtud de que la fuente censal utilizada solo permite analizar la fecundidad de la población femenina, mantendremos ese universo como criterio de selección para la información de convivencia. Como señala Binstock (2010), el comportamiento de varones y mujeres no es homogéneo a este respecto, observándose en su investigación el ingreso más tardío de los hombres a las uniones convivenciales.

La región en que este fenómeno es más marcado es Cuyo donde 57,31% de las mujeres de 40 a 49 años dijo estar casada. En la franja de 30 a 39 años, se destaca también una relación entre nivel socioeconómico y nupcialidad, en la cual los sectores medios y altos son aquellos con mayor proporción de mujeres convivientes casadas.

La Ciudad de Buenos Aires, en todas las etapas del ciclo de vida, muestran niveles inferiores de convivencialidad que las demás regiones, tanto en uniones consensuales como en mujeres que se encuentren conviviendo habiendo contraído matrimonio.

Respecto a la relación con los tipos de aglomeración, las zonas rurales se muestran como el contrapunto de la Ciudad de Buenos Aires, en tanto tienen los mayores niveles de uniones consensuales y de uniones matrimoniales sobre el total de la población femenina de la serie, en todas las edades.

FIGURA 1. HOGARES CON NIÑOS Y NIÑAS POR REGIÓN, TIPO DE AGLOMERACIÓN Y NIVEL EDUCATIVO DEL JEFE/A DE HOGAR ARGENTINA, 0 A 4 AÑOS

REGIÓN	NIÑOS Y NIÑAS 0 A 4 AÑOS			HOGARES CON NIÑOS Y NIÑAS 0 A 4 AÑOS		
	NÚMERO	% TOTAL POBLACIÓN	DISTRIBUCIÓN	NÚMERO	% TOTAL HOGARES	DISTRIBUCIÓN
AMBA	1.000.142	7,88%	30,10%	807.358	19,76%	30,39%
CABA	163.774	5,79%	4,93%	137.829	11,98%	5,19%
Conurbano bonaerense	836.368	8,48%	25,17%	669.529	22,81%	25,20%
Interior	2.322.859	8,61%	69,90%	1.849.183	22,86%	69,61%
Pampeana	1.077.865	7,93%	32,44%	877.640	19,97%	33,04%
NOA	426.555	9,39%	12,84%	325.052	28,09%	12,24%
NEA	345.933	9,47%	10,41%	267.851	26,79%	10,08%
Cuyo	286.443	9,08%	8,62%	224.984	25,27%	8,47%
Patagonia	186.063	9,05%	5,60%	153.656	23,74%	5,78%
AGLOMERACIÓN						
500 mil y más	1.582.785	8,00%	47,64%	1.273.795	20,38%	47,96%
100 mil a 500 mil	461.927	8,40%	13,90%	371.847	22,85%	14,00%
De 2 mil a 100 mil	988.147	8,70%	29,74%	789.910	23,05%	29,74%
Rural	289.705	9,55%	8,72%	220.656	25,43%	8,31%
CAPITAL EDUCATIVO						
Alto	568.017	7,60%	17,09%	479.538	17,83%	18,05%
Medio	626.148	8,86%	18,84%	521.821	23,36%	19,64%
Bajo	2.128.836	8,47%	64,06%	1.655.182	22,83%	62,31%
TOTAL	3.323.001	8,38%	100,00%	2.656.541	21,82%	100,00%

Referencias: Monoparental: Hogar donde incluye exclusivamente una persona adulta y varios de sus hijos/as. Extendido: Hogares en que residen una pareja y sus hijos e hijas, o solamente uno de los progenitores junto a otros familiares. Compuesto: Hogares en que reside una pareja y sus hijos e hijas, o solamente uno de los progenitores junto a personas no familiares.

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos del cuestionario ampliado del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (INDEC, 2010).

LOS HOGARES Y LA ORGANIZACIÓN DEL CUIDADO

El alto grado de dependencia que los niños y las niñas en el período de los 0 a 4 años tienen para resolver sus necesidades cotidianas plantea demandas específicas para su cuidado diario. Dentro de las diferentes formas organizativas que los hogares pueden poner en juego para cubrir estas demandas se encuentra la cohabitación de diferentes núcleos familiares, incluyendo la integración intergeneracional en los esquemas de cuidado y la co-residencialidad. Estas modalidades incluyen la cohabitación de los padres y madres con hermanos, la inclusión de las abuelas dentro de los responsables del cuidado diario, entre otros.

Al comparar hogares con y sin niños y niñas de 0 a 4 años (Figura N° 5) se observa el aumento que tiene la participación de los hogares extendidos (aquellos que incluyen a otros familiares) en todas las regiones del país. En el caso del NOA, 38,9% de los hogares con niños y niñas en esta franja de edad incluía un familiar adicional al núcleo familiar en el hogar.

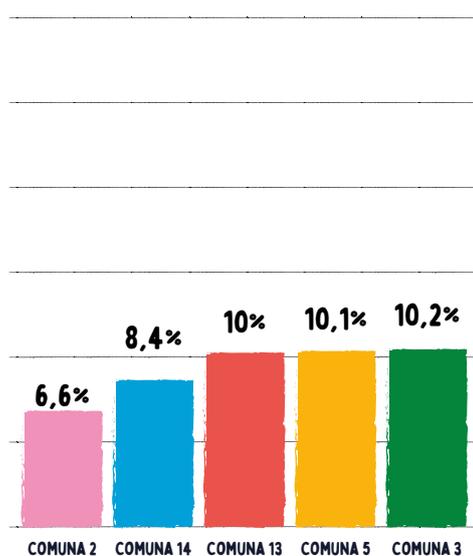
Asimismo, las regiones de Patagonia y NEA se destacaron por mostrar niveles más elevados que la media de presencia de hogares monoparentales, los cuales por el contrario encontraron sus niveles mínimos en zonas rurales.

El mayor capital educativo, por su parte, se asoció a hogares con niños y niñas pequeños/as con una mayor presencia de hogares nucleares (donde los adultos son el padre y la madre del o los niños y niñas, sin la presencia de tías, abuelas, etc.), siendo el 76,7% de los hogares en el estrato alto y de 55,30% en el bajo.

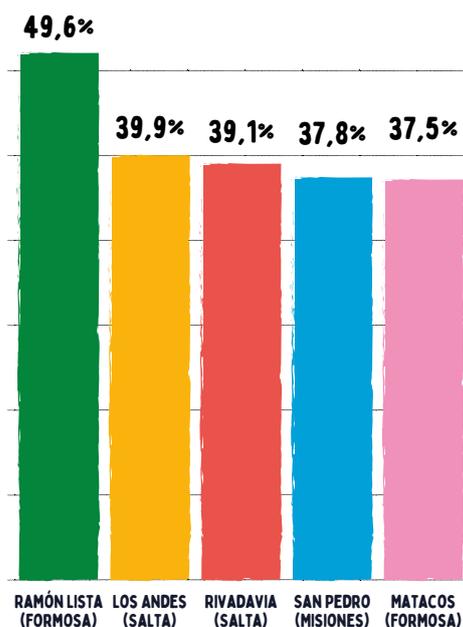
Respecto a la presencia de hogares extendidos, en el estrato de menor capital educativo su presencia se duplicaba en los hogares con hijos e hijas pequeños/as, alcanzando 35,18% de los casos.

PORCENTAJE DE HOGARES PARTICULARES EN QUE HABITAN NIÑOS Y NIÑAS DE 0 A 4 AÑOS POR DEPARTAMENTO ARGENTINA, 2010

COMUNAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES CON MENOR PORCENTAJE DE HOGARES CON NIÑOS DE 0 A 4 AÑOS



DEPARTAMENTOS A NIVEL PAÍS CON MAYOR PORCENTAJE DE HOGARES CON NIÑOS DE 0 A 4 AÑOS



DISTRIBUCIÓN DE HOGARES CON NIÑOS DE 0 A 4 AÑOS POR DEPARTAMENTOS/ COMUNAS

PORCENTAJE DE HOGARES EN QUE HABITAN NIÑOS DE 0 A 4 AÑOS	CANTIDAD DE DEPARTAMENTOS/COMUNAS REPRESENTADAS DENTRO DE RANGO	CANTIDAD DE NIÑOS Y NIÑAS
Menor que 17,5%	68	317.499
17,5 a 20%	78	402.878
20 a 25%	159	855.030
25 a 27,5%	88	581.060
27,5 a 30%	60	308.186
30% y más	72	191.887
TOTAL	525	2.656.540

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos y cartografía del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (INDEC, 2010).

FIGURA 3. FECUNDIDAD, CANTIDAD DE NACIDOS VIVOS POR MUJER Y PROPORCIÓN DE MUJERES SIN HIJOS/AS SEGÚN EDAD, POR REGIÓN, TIPO DE AGLOMERACIÓN Y NIVEL EDUCATIVO DEL JEFE/A DE HOGAR ARGENTINA, 2010

REGIÓN	15 A 19 AÑOS			20 A 29 AÑOS			30 A 39 AÑOS			40 A 49 AÑOS			EDAD FECUNDIDAD	
	FECUNDIDAD	HIJOS/AS	SIN HIJOS/AS	GENERAL	PRIMERO									
AMBA	61,16	1,21	88,6	108,0	1,69	55,0	96,2	2,34	23,50	17,7	2,84	12,62	28,01	25,02
CABA	32,10	1,21	94,1	61,3	1,50	75,1	85,6	1,91	38,98	14,8	2,28	21,30	30,11	28,15
Conurbano bonaerense	66,90	1,21	87,6	121,8	1,72	49,1	99,6	2,44	18,52	18,7	3,00	9,90	27,61	24,30
Interior	71,38	1,21	86,2	119,2	1,81	46,3	91,6	2,68	16,55	15,2	3,35	8,90	26,95	23,35
Pampeana	66,10	1,20	86,9	108,5	1,77	50,5	90,7	2,52	18,26	13,9	3,09	9,42	27,33	24,06
NOA	78,49	1,23	85,6	132,8	1,86	41,7	95,6	2,92	15,50	20,0	3,76	8,97	26,65	22,65
NEA	86,28	1,23	83,5	136,3	1,94	38,8	92,0	3,10	12,96	16,8	3,92	7,56	26,01	21,78
Cuyo	64,07	1,21	87,6	120,9	1,79	47,1	92,7	2,67	15,87	14,5	3,40	9,05	27,08	23,39
Patagonia	65,93	1,17	86,8	125,3	1,69	40,9	87,0	2,51	14,81	12,5	3,21	7,34	27,02	23,60
AGLOMERACIÓN														
500 mil y más	61,89	1,20	88,5	107,0	1,71	55,0	96,7	2,40	22,87	17,8	2,93	12,05	27,91	24,79
100 mil a 500 mil	63,84	1,22	87,8	111,5	1,74	50,7	88,8	2,59	18,25	14,2	3,27	9,68	27,10	23,76
De 2 mil a 100 mil	73,67	1,20	85,6	126,0	1,81	41,7	88,4	2,70	13,78	13,7	3,36	7,65	26,69	22,98
Rural	94,84	1,23	80,9	148,7	2,01	30,6	94,5	3,23	9,97	16,4	4,11	6,95	25,88	21,54
CAPITAL EDUCATIVO														
Alto	55,20	1,20	89,3	107,0	1,66	57,0	97,1	2,24	22,99	15,9	2,71	11,61	28,41	25,68
Medio	51,48	1,19	90,5	111,5	1,60	48,9	93,5	2,24	17,20	15,1	2,69	10,21	28,07	25,07
Bajo	81,97	1,22	84,3	126,0	1,92	41,8	88,6	3,08	15,19	16,5	3,81	8,79	26,08	21,89
TOTAL	68,43	1,21	86,9	148,7	1,77	49,1	93,2	2,57	18,87	16,0	3,18	10,14	27,28	23,89

Referencias //Fecundidad: Tasa de fecundidad anual (nacimientos por cada mil mujeres), estimada para el período de 12 meses previos a la realización del censo. Hijos/as: Cantidad media de nacidos vivos. Sin hijos/as: Porcentaje de mujeres sin hijos/as. Edad fecundidad (General): Edad a la fecha del censo de las mujeres que declararon haber tenido un hijo/a en los últimos 12 meses. Edad fecundidad (Primero): Edad de las mujeres que declararon haber tenido un hijo/a en los últimos 12 meses considerando solamente a las madres en que se trató de su primer hijo/a.

FIGURA 4. SITUACIÓN CONVIVENCIAL DE MUJERES SEGÚN ESTADO CIVIL Y EDAD, POR REGIÓN, TIPO DE AGLOMERACIÓN Y NIVEL EDUCATIVO DEL JEFE/A DE HOGAR ARGENTINA, 2010

REGIÓN	UNIÓN CONSENSUAL	MATRIMONIO	UNIÓN CONSENSUAL	MATRIMONIO	UNIÓN CONSENSUAL	MATRIMONIO	UNIÓN CONSENSUAL	MATRIMONIO
AMBA	10,84%	0,63%	36,13%	10,91%	35,26%	37,53%	21,21%	50,58%
CABA	5,83%	0,62%	27,63%	8,42%	30,62%	35,98%	18,22%	46,04%
Conurbano bonaerense	11,83%	0,63%	38,65%	11,64%	36,75%	38,03%	22,15%	52,00%
Interior	12,06%	1,09%	35,82%	14,66%	32,19%	41,64%	19,43%	53,67%
Pampeana	12,07%	0,95%	35,75%	14,22%	31,56%	43,73%	18,63%	55,92%
NOA	10,95%	0,97%	33,83%	13,40%	31,94%	37,31%	20,43%	49,06%
NEA	15,43%	1,58%	39,62%	15,43%	36,70%	37,17%	23,18%	49,32%
Cuyo	9,87%	1,32%	30,49%	17,59%	26,38%	46,95%	15,51%	57,31%
Patagonia	11,10%	0,82%	42,02%	14,43%	37,73%	37,17%	22,18%	49,87%
AGLOMERACIÓN								
500 mil y más	10,75%	0,71%	34,69%	11,75%	33,31%	39,25%	20,29%	51,55%
100 mil a 500 mil	11,10%	0,78%	33,13%	12,84%	31,30%	39,54%	18,66%	51,59%
De 2 mil a 100 mil	12,25%	1,12%	37,79%	15,63%	32,95%	42,02%	19,35%	54,34%
Rural	16,34%	2,12%	44,05%	18,89%	37,83%	42,59%	24,04%	56,19%
CAPITAL EDUCATIVO								
Alto	10,60%	0,90%	34,68%	13,87%	30,76%	44,37%	17,13%	54,58%
Medio	9,03%	0,93%	37,19%	17,33%	31,58%	45,96%	17,38%	57,64%
Bajo	13,22%	1,00%	36,51%	11,25%	36,77%	32,78%	23,79%	48,69%
TOTAL	11,71*	0,96*	35,92*	13,44*	33,21*	40,27*	20,02*	52,64*

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos del cuestionario ampliado del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. (INDEC, 2010).

CONCLUSIONES

Hemos repasado aspectos de la estructura demográfica de la primera infancia, comprendida por la distribución socio-territorial pero también por las diferencias en la situación de sus madres y padres y de sus grupos familiares. A partir del análisis, cabe retomar algunos de los emergentes encontrados.

En primer lugar, a nivel regional, resalta el peso de las provincias del norte, así como de varias zonas de la región de Cuyo, siendo allí donde se afronta el cuidado de una mayor proporción de niños y niñas de 0 a 4 años entre su población.

En segundo lugar, es importante resaltar el carácter atípico de la Ciudad de Buenos Aires respecto del resto del país en el comportamiento demográfico de su primera infancia. Esto es particularmente importante, no solo por ser un distrito que reúne a casi tres millones de habitantes, sino por el protagonismo político y cultural que le concede ser sede del Congreso Nacional, de los ministerios del gobierno nacional y de numerosos institutos de investigación, sedes académicas y organizaciones no gubernamentales entre los que con frecuencia se delimita la agenda de gobierno, incluida la específica para la infancia. La Ciudad de Buenos Aires mostró –con gran distancia– ser la zona con menos hogares con niños y niñas de 0 a 4 años del país, ser el lugar donde la maternidad ocurre en forma más escasa y más tardía, y tener la población con menores niveles de uniones convivenciales del país (matrimoniales o consensuales).

En tercer lugar, cabe destacar que la disparidad de los comportamientos demográficos entre la población rural y la población urbana fue mayor que la observada al segmentar por

capital educativo. En ese sentido, la primera fue aquella con mayor cantidad de hijos/as y menor nivel de mujeres sin hijos/as al final de su vida fértil. Este hecho resalta la importancia de reconocer esta heterogeneidad al diseñar e implementar programas, relevamientos, políticas públicas o sistemas de cuidado orientados a la primera infancia que deban comprender al total de la población del país.

Con relación al capital educativo, la situación de la primera infancia mostró mayores diferencias al comparar entre los estratos bajos (jefes/as sin secundaria completa) y los medios (jefes/as solamente con secundaria completa) que al hacerlo entre los estratos medios y altos.

Respecto a las estrategias de allegamiento, si bien en los hogares de menor capital educativo la presencia de familiares adicionales a los núcleos principales cobró mayor importancia, el aumento de hogares extendidos (en comparación a hogares sin niños y niñas) se observó en todas las categorías de análisis, representando los hogares "nucleares completos" (padre, madre e hijos/as) un 62% del total frente al 38% de los hogares que dieron cuenta de otros modos de organización doméstica.

En su conjunto, los resultados sugieren la necesidad de abordar las problemáticas de la primera infancia considerando los contextos regionales y la forma de habitarlos (los grados de aglomeración), que si bien se encuentran en interacción, no tienen relación unívoca entre sí ni pueden ser explicados completamente por el nivel socioeconómico de los hogares que los componen.

La presencia de arreglos de cohabitación –y podemos suponer a partir de ellos, de cuidado– que existen en y entre los hogares con niños y niñas pequeños/as dan cuenta de una complejidad de tramas familiares y comunitarias que la estadística frecuentemente no visibiliza: las encuestas y los censos existentes consideran a las familias como compartimentos estancos cuyos lazos no trascienden los límites de la vivienda.

Disponer de información con cobertura nacional sobre los arreglos vinculares de cuidado que los hogares se facilitan entre sí resultaría clave para una mejor comprensión de sus estrategias y necesidades cotidianas. En igual sentido, la participación activa de las personas involucradas en el diseño de servicios sociales y de acompañamiento a la primera infancia parece un elemento imprescindible en vistas de la gran heterogeneidad demográfica observada en términos regionales, residenciales y socioeconómicos, y en pos de que el interés en la primera infancia pueda traducirse en iniciativas que produzcan mejoras relevantes en el bienestar de los niños, las niñas y sus familias.

FIGURA 5. ESTRUCTURA DE HOGAR SEGÚN PRESENCIA DE NIÑOS Y NIÑAS DE 0 A 4 AÑOS POR REGIÓN, TIPO DE AGLOMERACIÓN Y NIVEL EDUCATIVO DEL JEFE/A DE HOGAR

REGIÓN	HOGARES CON NIÑOS/AS DE 0 A 4 AÑOS				HOGARES SIN NIÑOS/AS DE 0 A 4 AÑOS					
	MONOPARENTAL	PAREJA CON HIJOS/AS (NUCLEAR)	EXTENDIDO	COMPUESTO	UNIPERSONAL	MONOPARENTAL	PAREJA SIN HIJOS/AS (NUCLEAR)	PAREJA CON HIJOS/AS (NUCLEAR)	EXTENDIDO	COMPUESTO
AMBA	7,13%	63,53%	27,50%	1,84%	24,21%	12,45%	18,49%	28,57%	15,09%	1,19%
CABA	8,03%	71,37%	18,64%	1,97%	35,12%	10,75%	21,70%	19,70%	11,55%	1,18%
Conurbano bonaerense	6,95%	61,92%	29,32%	1,81%	19,40%	13,21%	17,07%	32,49%	16,64%	1,19%
Interior	7,80%	61,75%	28,66%	1,79%	22,24%	13,34%	16,64%	30,97%	15,56%	1,26%
Pampeana	7,37%	66,26%	24,70%	1,66%	24,19%	12,29%	19,12%	29,78%	13,51%	1,11%
NOA	7,91%	51,15%	38,90%	2,05%	17,79%	15,74%	9,90%	32,53%	22,52%	1,52%
NEA	9,28%	58,77%	29,97%	1,98%	20,11%	14,59%	13,46%	32,37%	17,94%	1,54%
Cuyo	6,66%	61,59%	30,16%	1,59%	18,48%	13,76%	15,40%	34,46%	16,69%	1,21%
Patagonia	9,06%	63,83%	25,17%	1,95%	24,05%	14,30%	16,78%	30,00%	13,31%	1,55%
AGLOMERACIÓN										
500 mil y más	7,15%	63,13%	27,92%	1,80%	23,55%	12,75%	17,86%	29,13%	15,50%	1,22%
100 mil a 500 mil	8,24%	60,00%	30,06%	1,71%	20,99%	14,68%	15,13%	31,50%	16,46%	1,25%
De 2 mil a 100 mil	8,23%	61,92%	28,11%	1,75%	22,13%	13,44%	17,38%	31,37%	14,57%	1,12%
Rural	6,81%	62,62%	28,33%	2,24%	25,05%	10,35%	16,60%	30,29%	15,93%	1,79%
CAPITAL EDUCATIVO										
Alto	8,30%	76,70%	13,73%	1,28%	27,62%	12,93%	19,51%	26,82%	11,87%	1,25%
Medio	7,38%	71,19%	19,95%	1,48%	20,35%	12,80%	18,24%	33,87%	13,58%	1,16%
Bajo	7,46%	55,30%	35,18%	2,06%	21,87%	13,14%	16,12%	30,30%	17,32%	1,25%
TOTAL	7,59%	62,29%	28,31%	1,81%	22,92%	13,03%	17,28%	30,14%	15,39%	1,23%

Referencias. Monoparental: Hogar donde incluye exclusivamente una persona adulta y varios de sus hijos/as. Extendido: Hogares en que residen una pareja y sus hijos e hijas, o solamente uno de los progenitores junto a otros familiares. Compuesto: Hogares en que reside una pareja y sus hijos e hijas, o solamente uno de los progenitores junto a personas no familiares.

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos del cuestionario ampliado del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (INDEC, 2010).

LA SALUD DE LAS INFANCIAS

REFLEXIONES A PARTIR DE LO QUE NOS DEJÓ LA PANDEMIA POR COVID-19

Por Raúl Mercer MD MSC

INTRODUCCIÓN

Al inicio de la pandemia fuimos interpelados sobre el fenómeno que estaba emergiendo. Nadie imaginó que el mundo entraría en una nueva era condicionada por la aparición de un agente biológico que se diseminaría de manera vertiginosa generando estados de portación, enfermedad y muerte.

Asistimos a un rápido aprendizaje de los fenómenos que caracterizan a la tríada epidemiológica (agente-huésped y ambiente) y el peso relativo de cada uno de estos pilares en la mayor o menor expresión de la enfermedad. La pandemia por COVID-19 ha significado uno de los fenómenos disruptivos que acontecieron a escala global en la historia contemporánea. Resultan de ello las múltiples derivaciones y consecuencias generadas por la pandemia en las diferentes dimensiones que condicionan las respuestas poblacionales.

No nos imaginamos ni pronosticamos en aquel entonces el impacto que el COVID-19 tendría sobre cada uno de los aspectos de nuestras vidas, de nuestra cotidianidad, de la convivencia en el hogar, el barrio, la sociedad, del nuevo orden pandémico mundial.

Es un hecho destacable, pese a la imprevisibilidad fáctica, que la salud emergió como una problemática central en

el debate de la pandemia y de sus significados. También aparecieron las políticas de salud, la participación social y la capacidad de los sistemas y servicios de salud para responder a las demandas crecientes asociadas a este fenómeno.

En ese contexto, el COVID-19 fue un agregado más, un catalizador que agudizó y amplificó las deficiencias estructurales ya existentes. Una forma descarnada de exponer una realidad velada, silenciada y disimulada desde las políticas de algunos estados que intentan cambiar el curso del timón político mediante tendencias excluyentes y negacionistas propias de los modelos imperantes.

Pocas veces hemos experimentado la oportunidad de homogeneizar y aproximar los discursos y sensaciones por parte de altos decisores de los Estados con la realidad cotidiana de la ciudadanía observadora.

La entrada del coronavirus en la escena nacional y global disparó una serie de mecanismos y procesos que trascendieron la lógica epidemiológica tradicional generando efectos impensados, imprevistos e imposibles de mensurar a tiempo real en cuanto a sus potenciales efectos.

El COVID-19 generó un cataclismo económico acelerando la movilidad social descendente. Si recordamos, la pandemia afectó en un primer momento a grupos en tránsito (viajantes, turistas, visitantes, migrantes y residentes circunstanciales en territorios receptivos) pertenecientes a clases medias y altas. Luego se fueron comprometiendo otros sectores sociales.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como un conjunto integrado de metas acordadas por los Estados parte se fueron desmoronando debido a un problema de salud públi-

ca global al que se fueron sumando otro tipo de catástrofes (eco-ambientales y conflictos armados). La salud (ODS 3) se consideró fundamental ya que, por definición, beneficia a todos los demás objetivos dado su carácter interdependiente.

Desde sus inicios, el COVID-19 generó respuestas disímiles por parte de diferentes sectores y actores sociales. En este escenario hemos sido testigos de diferentes comportamientos caracterizados, por un lado, por la generosidad, la solidaridad y el altruismo. Por el otro, por la mezquindad, atendiendo a sacar el mayor provecho de esta circunstancia a costa de la especulación y el rédito a gran escala. Todas estas circunstancias resultaron ser caras de una misma moneda. Los patrones de respuesta se fueron modificando diametralmente en los diferentes países en función de la mayor o menor capacidad regulatoria de los estados, de la existencia de una cultura social marcada por la historia y el disciplinamiento (como el caso del confucianismo para los países asiáticos), y la existencia o no de redes solidarias como base de la cohesión social.

Fue así que iniciamos este duro tránsito con final y destino inciertos del cual aún hoy estamos experimentando las consecuencias que resultaron de derivaciones propias del genio epidemiológico del virus y del contexto en el cual se replicó y diseminó.

Recordemos, además, que los procesos de transición epidemiológica muestran patrones de expresión propios del grado de desarrollo de cada país y, de la mano de ello, la mayor o menor capacidad de respuesta institucional frente a las contingencias a enfrentar. La Argentina, al igual que la mayor parte de los países de América latina, venía atravesando

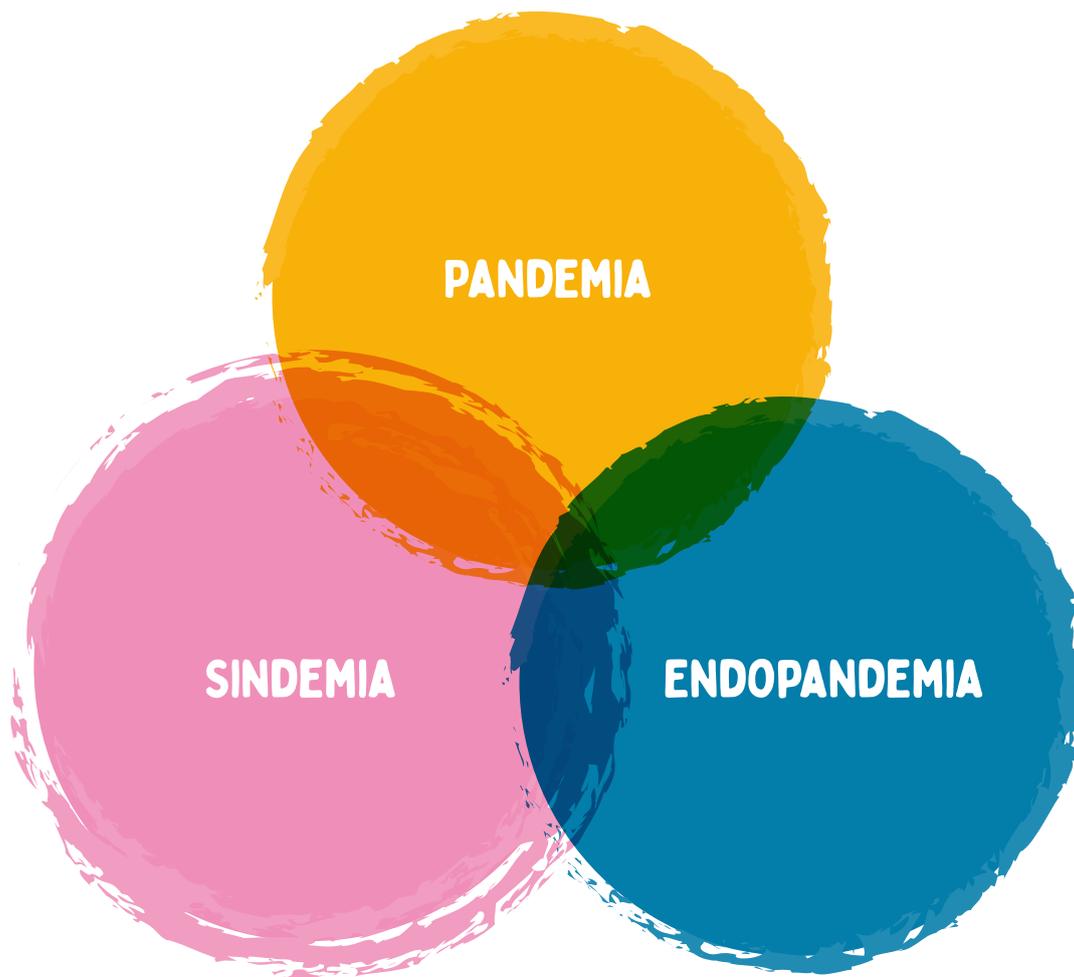
un proceso de transición epidemiológica caracterizado por la reducción progresiva de las enfermedades transmisibles (producto del impacto beneficioso de los programas de vacunación y las mejoras en las condiciones de saneamiento) y el aumento progresivo de las enfermedades crónicas no transmisibles (que acompañan la mayor expectativa de vida, aparejado a los cambios en los comportamientos o estilos de vida propios de la pos-industrialización).

LA PANDEMIA: CARACTERIZACIONES Y TRÁNSITOS CONCEPTUALES

La pandemia por COVID-19 vino a romper la tendencia epidemiológica para reposicionar nuevamente a las enfermedades infecciosas (por COVID-19, sus mutaciones y variantes ulteriores) como problemática prevalente. Todo ello iba a resultar en un modelo de expresión complejo de la enfermedad en el cual a la problemática infecciosa y transmisible se le sumarían otras cuestiones de etiologías y comportamientos disímiles.

La pandemia es entendida como aquella problemática de salud transmisible que, en su proceso de expansión y difusión, no respeta fronteras y afecta a la población global. Dentro de las diferentes sub-poblaciones existen algunas que, dada sus características particulares (sexo, edad, estado previo de salud) condicionan respuestas diferenciales con relación a otros grupos poblacionales. En el siguiente gráfico resumimos esquemáticamente tres caracterizaciones de la COVID-19 sobre la base de sus modalidades de expresión.

CARACTERIZACIONES DIFERENCIALES DE LA PANDEMIA POR COVID-19



Fuente: Elaboración propia.

Estos tres conceptos, si bien coexisten, hacen referencia a la "fenotipia" (modo de expresión) de una problemática de salud con relación a sus características diferenciales.

PANDEMIA: es una epidemia de una enfermedad infecciosa que se ha extendido por una gran región, por ejemplo, en varios continentes o en todo el mundo, y que afecta a un número considerable de personas. En nuestro caso, la pandemia por COVID-19 tiene un impacto variable según edad (afectó principalmente a las personas mayores, quienes padecieron más complicaciones y muertes), el sexo (el COVID-19 ha generado mayor número de decesos en varones con respecto a las mujeres) y según comorbilidad (la existencia de enfermedades preexistentes que comprometen el sistema inmunológico, o de enfermedades crónicas como la diabetes, enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC) y la obesidad, entre otras). También entran a jugar aquí las diversas variantes y mutaciones del virus hallándose algunas que combinan diferentes grados de contagiosidad y de letalidad (virulencia). Obviamente, en este comportamiento diferencial según las características del agente (virus) también entran en juego las características del huésped antes mencionadas. Otros factores que condicionan la respuesta al agente viral están dados por el tipo de cobertura inmunológica (vacunación) y el cumplimiento de las recomendaciones tendientes a mitigar los riesgos de contraer la enfermedad.

SINDEMIA: a los pocos meses del inicio de la pandemia se comenzaron a evidenciar una serie de consecuencias no asociadas directamente al efecto del virus como fue la falta de acceso a servicios básicos (saneamiento, salud, educación), las capacidades parentales diferenciales, la escasa conectividad virtual y la disponibilidad de tecnologías. Todas estas circunstancias agudizarían las brechas socioeconómicas en

materia de salud y desarrollo infantil. Es debido a las consecuencias que, respecto a la población infantil, el uso del término sindemia propuesto por Singer, adquiere sentido. La sindemia se refiere a las interacciones biológicas y sociales que coexisten durante las epidemias. "Las sindemias implican la interacción adversa entre las enfermedades y las condiciones de salud de todo tipo... es más probable que emerjan en condiciones de desigualdad en la salud causadas por la pobreza, la estigmatización, el estrés, o la violencia estructural". La sindemia implica la asociación de dos o más problemas de salud.

En el caso de la niñez y la adolescencia, si bien no es tan importante la coexistencia de enfermedades crónicas, sí lo es la coexistencia en nuestro medio de problemas como la desnutrición crónica o las elevadas prevalencias de bajo peso al nacer (< de 2500g), así como la persistencia de enfermedades prevenibles, además de las altas tasas de situaciones violentas en contextos de profunda desigualdad e inequidad social. De allí que la situación sobre los niños, niñas y adolescentes durante la pandemia hace que sean altamente vulnerables, en especial ante los efectos indirectos del COVID-19 y a los impactos que sobre su salud y la garantía de sus derechos han generado las medidas de mitigación de los diferentes Estados.

Richard Horton, editor de la revista *The Lancet*, publicó un artículo editorial en el cual hace referencia a que en realidad no estamos frente a una pandemia (desde el concepto puro de la entidad) sino que estamos viviendo una sindemia. En estos casos, el abordaje sindémico trasciende la existencia de un fármaco o una vacuna, ya que requiere de medidas

de acción que superan al sector sanitario como es el caso de la educación, el empleo, la vivienda, la alimentación y el medio ambiente.

ENDOPANDEMIA: e l comportamiento de la pandemia está bajo la influencia de factores locales que van más allá de la estructura y características funcionales del virus, de los efectos indirectos de la pandemia (sindemia) y que incluyen aspectos locales que responden al tratamiento endógeno que se le brinda a este fenómeno complejo y que muchas veces no está sujeto a cuestiones de racionalidad científica. Observamos variados aspectos no contemplados en las categorías anteriores que contribuyen al desarrollo atípico de la pandemia en función de factores tales como las estrategias de comunicación (incluyen la infodemia), la politización, la ausencia de logística, la inequidad distributiva de recursos, la inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas (accountability), el establecimiento no transparente de prioridades, los fenómenos de corrupción, el uso no racional de las medidas de mitigación, entre otros factores. Todo ello hace que el resultado del proceso varíe según el contexto territorial (entre países) e incluso al interior de un mismo país. De allí la necesidad de contar con esta caracterización adicional que, en líneas generales, no ha sido concebida como tal pero que, en el balance sobre las derivaciones de la pandemia, es un elemento que debería ser considerado y evaluado en cuanto a sus consecuencias.

EL EFECTO DISCRIMINADOR DE LA PANDEMIA POR COVID-19 Y EL ESPACIO DEL NO SABER

Hemos sido testigos sobre cómo la pandemia por COVID-19 fue generando prácticas discriminatorias al conjunto de las sociedades en función de atributos propios del agente causal, de la capacidad de respuesta de los individuos y de otros factores asociados al modo en el que los grupos sociales fueron construyendo sus imaginarios y representaciones en torno a la enfermedad. Del mismo modo, hemos asistido a la emergencia de comportamientos y actitudes discriminatorias de diversa índole que poco tenían que ver con el agente causal. Desde los inicios, los discursos racistas, sectarios y dogmáticos fueron impregnando el telón discursivo de este nuevo escenario.

Desde el campo de la salud, se sabe que cualquier práctica discriminatoria, sea cual sea el motivo que la genere, afecta indefectiblemente la salud de aquellas personas o comunidades que son discriminadas. Como recordaremos, en los orígenes de la enfermedad en la localidad de Wuhan, China, esta situación fue acompañada de una corriente de discursos anti-orientales que comenzaron a impregnar y saturar el verbatim político y de los mass media. Del mismo modo, al interior de los países, las prácticas discriminatorias afectaron a quienes por su profesión tuvieron que estar en contacto con pacientes o potenciales contagios de la enfermedad (personal de salud, de seguridad, entre otros).

Este fenómeno fue potenciado por el estado de indefensión generado por el desconocimiento del comportamiento presente y futuro de la enfermedad. A esto se sumó un complejo proceso denominado “epistemología de la ignorancia”

referido a las diferentes prácticas de producción del “no saber” (en nuestro caso entorno a la pandemia por COVID-19) que permiten entender el modo sobre cómo operan diferentes actores sociales en la generación de mecanismos de resistencia frente a los embates del “no saber”, las denominadas “epistemologías de la resistencia”.

Entran a jugar en este intrincado proceso diversos aspectos como “saber que no se sabe sin que importe”, la decisión de “no saber” está unida al privilegio, la falta de interés sobre las necesidades específicas de las personas y colectivos frente al contexto de la pandemia. En tanto, otras formas están asociadas a la conciencia del desconocimiento. La sociedad comenzó literalmente a ser hostigada por hordas de mensajes a través de los medios de comunicación carentes de sustento científico, elaborados con intenciones que iban más allá de satisfacer el derecho a la información y al bienestar de la población (fake news) o la generación sistemática de información de rigor nulo que fue saturando la capacidad receptiva de la población ávida de conocimientos, de orientaciones y de lecturas que ayudaran a aclarar el presente y el futuro ominoso que se avecinaba.

Y LAS INFANCIAS, ¿DÓNDE ESTÁN?

En cierta medida, los chicos y chicas de nuestro país también fueron víctimas de diferentes grados de discriminación, ya sea por omisión o por comisión. Omitir el significado de la niñez en contextos de pandemia fue una forma de negar su existencia y mucho más sus padecimientos. Omitir a la niñez del discurso

político fue también una forma de negar las posibles consecuencias de la pandemia sobre una población con voces débiles. Las decisiones vinculadas con las medidas de mitigación sobre la niñez resultaron, en algunos casos, violatorias de derechos con repercusiones sobre la salud y la calidad de vida.

La variable resonancia que generaron los grupos poblacionales durante la pandemia estuvo dada por la mayor vulnerabilidad frente al virus (contagios, complicaciones y muertes) asociada a los grupos de edad mayor o con comorbilidades, institucionalizados en hogares geriátricos, que acapararon la mayor atención por parte del sistema sanitario, los medios y la opinión pública en general.

La necesidad de ir a la búsqueda de información para el conocimiento de las realidades de los niños y niñas pequeños reconocía que este grupo poblacional se encontraba en un cono de sombras que impedía conocer a ciencia cierta la realidad que estaba (y aún está) atravesando.

Vemos de esta manera que la mayor visibilidad o invisibilidad de un problema, de un grupo poblacional, de una voz, dependía de la capacidad estoica del sujeto y de la sensibilidad social frente a la misma. El COVID-19 aparece como una nube que ocultó, deformó, traslució los entornos y la percepción de quienes los habitan. La dinámica de la pandemia ha sido tan vertiginosa que aún restan conformar espacios de reflexión y análisis para contar con una real dimensión sobre lo que esta catástrofe ha generado.

Como consecuencia de estas medidas, los niños y las niñas quedaron confinados en sus hogares. Las personas adultas fueron autorizadas a desplazarse con restricciones (realizar

ciertas compras). Las mascotas no fueron restringidas en sus derechos y libertades. Los niños y niñas, sí. Los servicios de salud fueron reestructurados priorizando el control y la atención de pacientes o de personas sospechosas de padecer COVID-19. En algunos casos (y esto aconteció en varios países) los servicios pediátricos fueron “adultizados” priorizando la atención de pacientes adultos y reduciendo la capacidad de respuesta para los niños, niñas y adolescentes.

Durante ese período se observó que la niñez estaba adoptando múltiples conformaciones y construcciones simbólicas generadas por los medios de comunicación, que iban desde su no reconocimiento como colectivo afectado hasta la generación de estereotipos y formas de estigmatización asociados a su potencial peligrosidad como vectores de transmisión y contagio.

En este escenario de restricciones, los derechos de la niñez quedaron parcialmente invisibilizados por diferentes actores sociales. La capacidad de respuesta a las medidas preventivas y de cuidados de las familias con niñas y niños dependió de sus condiciones materiales de vida, de sus posibilidades de acceso a recursos básicos, y de su disponibilidad de medios digitales, de conectividad y de conocimientos para el manejo de dichas tecnologías.

La pandemia vino a agravar las inequidades que afectan a vastos sectores poblacionales, con empleo informal, precariedad en la generación de ingresos, con déficit habitacional, falta de agua potable y saneamiento, y conexiones precarias de electricidad. En el gráfico de la siguiente página se observan los diferentes tipos de inequidades potenciadas por la pandemia.

AUMENTO DE LAS INEQUIDADES EN LA NIÑEZ POR COVID-19

ECONÓMICAS

- Aumento de la pobreza en la niñez.
- Aumento de la inseguridad alimentaria.
- Aumento de la inestabilidad en el hogar.

SALUD MENTAL Y BIENESTAR

- Aumento del aislamiento social y el estrés.
- Aumento de interrupciones familiares.
- Reducción de servicios de atención en salud mental.
- Aumento del maltrato infantil.
- Aumento de intentos de suicidio.

EDUCACIÓN Y CUIDADOS TEMPRANOS

- Pérdida de cuidados y servicios educativos para la primera infancia.
- Períodos de cierre escolar intermitentes.
- Acceso limitado a la educación por banca ancha.
- Aumento del aislamiento de la niñez.

SERVICIOS DE SALUD

- Reducción de los controles de salud.
- Reducción de las evaluaciones del desarrollo.
- Reducción de las vacunas del calendario habitual.
- Retraso en el acceso a las vacunaciones contra el COVID-19.

Con el correr del tiempo, la percepción de que los niños, niñas y adolescentes (NNyA) merecían un tratamiento particular frente al ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio) fue creciendo en algunos sectores de la sociedad. Sin embargo, para ciertos actores del gobierno, en la dirigencia política, en el sector educativo, entre otros, esta cuestión no se expresaba como problemática salvo en lo atinente a las necesidades alimentarias.

A partir del estudio realizado por UNICEF (2020) sobre los efectos adversos del confinamiento en la niñez, en la adolescencia y en las familias, el Poder Ejecutivo de la Argentina autorizó las salidas de esparcimiento de 1 hora por semana, incluyendo a niños y niñas, y hasta una distancia de 500 metros de su vivienda. Pese a lo dispuesto en el decreto, las autoridades de las jurisdicciones más pobladas del país (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) se negaron a acatarlo de manera inmediata, hecho que provocó una creciente presión hacia la dirigencia política y a las autoridades sanitarias para eliminar tal restricción. Fue ese un momento de inflexión en donde los NNyA comenzaron a recibir una mayor entidad y reconocimiento en los medios de comunicación y en la opinión pública en general.

La extensión del ASPO en los principales centros urbanos del país se prolongó hasta que se fueron habilitando las aperturas de algunas actividades consideradas esenciales, aun cuando la educación presencial no formaba parte de las mismas. Fue así que la enseñanza debió migrar a entornos digitales, reconociendo que dicha medida traería aparejada un proceso de inequidad en el acceso educativo dado que una

proporción importante de la población carecía de conectividad y equipamiento informático. Según la Evaluación Nacional del proceso de Continuidad Pedagógica realizada por el Ministerio de Educación de la Nación y UNICEF Argentina, el 55% de los hogares contaba con una computadora y el 63% era de uso compartido. Solo 46% de los hogares del país contaba con acceso fijo de buena calidad a internet (ME-UNICEF, 2020). La escolaridad remota se sostuvo a través de múltiples modos de conectividad intermitente. El gobierno nacional y los provinciales formularon políticas y materiales para apoyar el proceso, incluyendo la producción de recursos digitales, audiovisuales y cuadernillos, además de instancias de acompañamiento y formación para docentes (CIPPEC, 2020). Por cierto, el cierre del sistema educativo (lock down) representó el fenómeno migratorio forzado a escala global de la población infantil jamás visto. Se estima que 1.800 millones de niños y niñas estuvieron afectados por dicha medida debiendo migrar desde los establecimientos educativos y centros de cuidado a otro lugar, generalmente sus hogares.

Para miles de NNyA la no presencialidad significó la pérdida del contacto con la comunidad educativa. Según el secretario general de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, “la pandemia ha causado el trastorno más grave registrado en los sistemas educativos en toda la historia y amenaza con provocar un déficit de aprendizaje que podría afectar a más de una generación de estudiantes. También es probable que los cierres de escuelas acaben con décadas de progresos”. Estas consecuencias sobre los aprendizajes implican consecuencias negativas sobre la salud.

Por cierto, las mismas condiciones de vida en los barrios populares, con el hacinamiento y limitaciones de todo tipo que sufren quienes allí viven, hace que esos niños y niñas, estuvieran prácticamente forzados a pasar gran parte del día fuera de sus viviendas, en las que no existían las condiciones para que el confinamiento pudiera realizarse. En estos barrios, éste estuvo limitado a sus fronteras que, en algunos casos, se convirtieron en verdaderos guetos custodiados por fuerzas de seguridad cuando comenzaron a multiplicarse los contagios.

Ya desde 2019 antes de la pandemia más de la mitad de los niños y niñas eran pobres en la Argentina; situación que se profundizó como consecuencia de las condiciones que impuso el COVID-19, llegando a afectar (según estimaciones de UNICEF) a más del 60% de los menores de 18 años. En definitiva, el modo en que los medios referenciaron a los niños y las niñas de la Argentina, fue muy poco representativo de las diferentes infancias que la habitan. El no reconocimiento de sus privaciones agravadas por la pandemia se tradujo en una ratificación de la negación de sus derechos.

EL ROL DE LOS MEDIOS Y LAS INFANCIAS NOTICIALES

Raúl Mercer

Programa de Ciencias Sociales y Salud, FLACSO.

En una publicación reciente realizada por nuestro grupo de trabajo analizamos el lugar de la niñez en los medios. Los criterios de noticiabilidad por los que un suceso se transforma en noticia (esto es, su valor informativo, su novedad, originalidad, gravedad, proximidad, magnitud de personas involucradas, su efecto, su cualidad de continuidad y evolución en el tiempo) tienen un anclaje en una cultura y en un momento determinado. Eventos extraordinarios en la historia de la humanidad como una pandemia se vuelven la agenda obligada de los medios en todo el mundo. Existen muy pocos sucesos análogos que hayan implicado este nivel de cobertura global que, además, ocurre en vivo y se publica instantáneamente.

Esta pandemia cumple con prácticamente todos los criterios de noticiabilidad: un suceso novedoso (un virus nuevo), que implica a la población mundial, que genera efectos (contagios, enfermedad y muertes), que tiene proximidad (llegó a Argentina y países vecinos), que es importante en términos de salud pública, política y social, que presenta una evolución constante en el tiempo (número de casos). Y es por estas razones que las noticias sobre el coronavirus y el COVID-19, se constituyeron como los contenidos principales en todos los medios de comunicación desde el comienzo de 2020 hasta el presente, incluso en relación con eventos de importancia local, regional o internacional que sucedían en simultáneo.

Desde el surgimiento de la pandemia por COVID-19, su llegada a la Argentina y luego la declaración del ASPO, el coronavirus cubrió todos los medios del país. Los noticieros televisivos, las radios, los medios gráficos y digitales, se cubrieron de noticias sobre casos, muertes, recuperaciones y las medidas tomadas por los gobiernos en relación a la pandemia. En los diferentes momentos del año, la información se centró en los primeros casos, el equipamiento de los hospitales, la llegada del virus a las diferentes provincias, las medidas tomadas por los distintos mandatarios.

Como agentes de socialización (junto con la familia, la escuela y los grupos de referencia), los medios tienen influencia innegable en nuestra manera de percibir el mundo y, particularmente, a la niñez. De ahí la importancia y responsabilidad en relación a los contenidos y la forma en que se comunican. La acción de los medios no tiene un efecto instantáneo, pero tampoco es inocua. Su contribución a mostrar la complejidad de la realidad es de vital importancia en la búsqueda de sociedades más justas y equitativas para NNyA.

Los medios de comunicación tienen una gran influencia al ofrecer a la sociedad información confiable y contextualizada acerca de los temas de interés público, al ser pluralistas en la construcción de una agenda de asuntos prioritarios y al ejercer el seguimiento crítico de las instituciones. Esta situación se potenció en contextos de pandemia (caracterizada por restricciones, confinamientos y reducción de las oportunidades de socialización) en donde la niñez quedó condicionada a diferentes formas de construir sus realidades. Una hipótesis que

guió el trabajo es que las infancias aparecen descritas desde diversas identidades, pero no como sujetos de derecho.

En este sentido, nuestro principal interés fue comprender ¿cómo se piensa y se muestra a la niñez desde los medios de comunicación digital en este contexto de pandemia en Argentina? Esta situación abrió el desafío de pensar acerca de cómo se construye una mirada informativa y periodística sobre niñas y niños que contemple sus derechos. Compartimos los aspectos destacados del estudio realizado y publicado en una revista de divulgación científica.

EL ESTUDIO

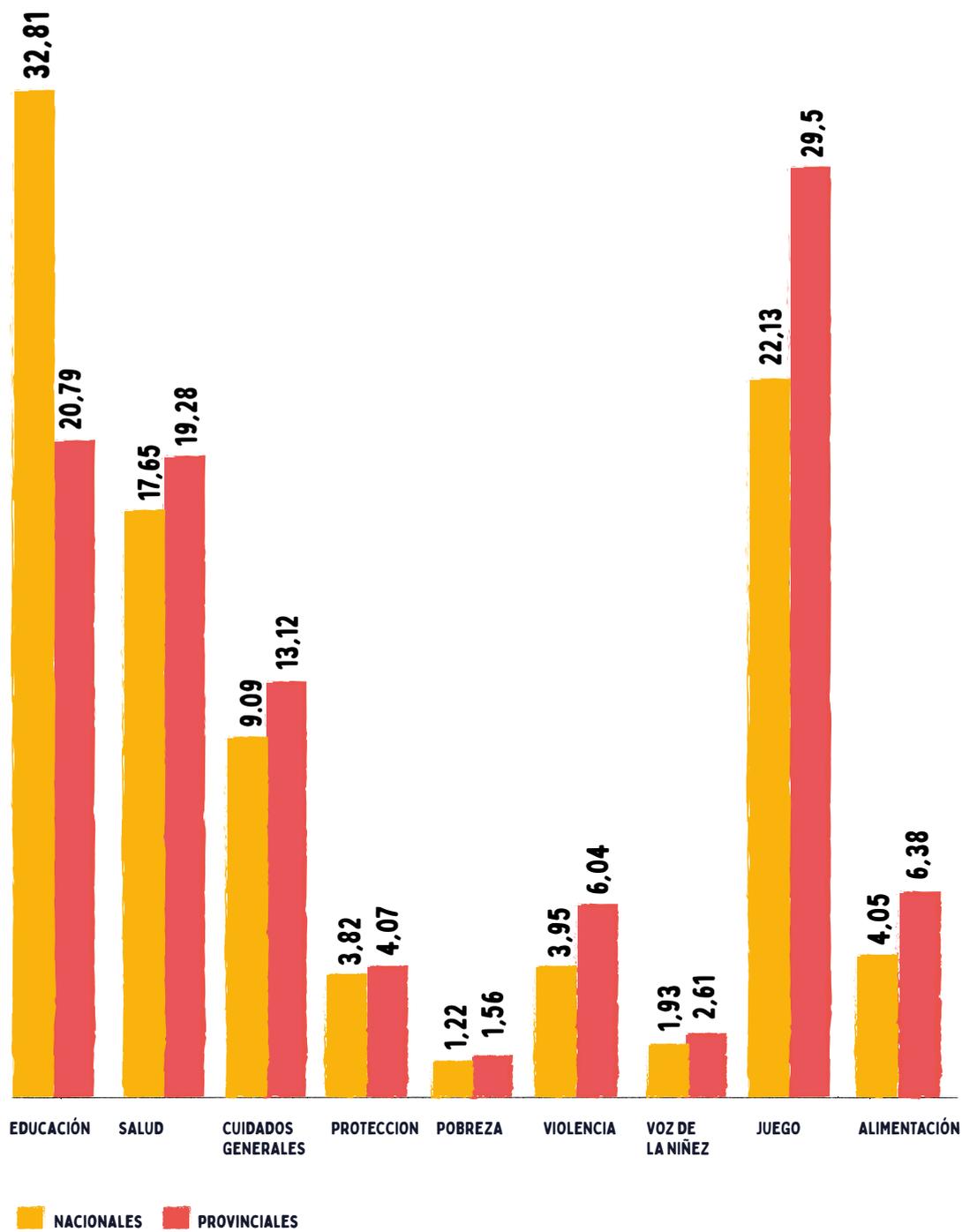
A partir de la problematización sobre el lugar de los derechos de los niños y niñas en el ASPO, se conformó en FLACSO un grupo interdisciplinario para revisar los modos en que las infancias aparecen en 11 periódicos digitales (nacionales y provinciales) en relación con qué temas y bajo qué ideas de representación durante los inicios de la pandemia. Se consideró la etapa inicial de la pandemia, desde el 10 de marzo hasta el 9 de junio de 2020. Se tomaron medios con audiencias masivas y niveles de incidencia considerables en la agenda pública.

Se relevaron los siguientes medios online: Clarín, La Nación, Pagina 12, Infobae, La Gaceta (Tucumán), Norte (Chaco), Diario Río Negro, Los Andes (Mendoza), La voz del interior (Córdoba), La Capital (Santa Fe) y El Día (La Plata). Se encontraron 119.103 notas que hacían referencia a la pandemia de COVID 19, en el período citado. Sobre este universo se encontraron 14.543 (el 12,3%) que vinculaban los términos seleccionados sobre infancias y pandemia (y todas sus variantes). A partir de este listado

de 14.543 noticias se procedió a revisar manualmente todos los artículos para eliminar aquellos que no hicieran referencia explícita a las dimensiones seleccionadas vinculadas a los derechos de las infancias: Educación, Salud, Cuidados generales, Protección, Pobreza, Violencia, Voz de los chicos (participación), Juego y Alimentación.

A modo de síntesis, y con relación a la comparación entre medios nacionales y regionales, se observa que el orden en que ambos medios trataban los temas fue similar, aunque la importancia relativa que les dieron a las notas presentó algunas diferencias que es importante destacar. Fue mayor el peso relativo de las notas referidas a la dimensión en los medios provinciales que en los nacionales (32% vs 21%). Y a la inversa, fue mayor la proporción de notas referidas al derecho al juego (diversión y entretenimiento) en los medios nacionales respecto a los provinciales (28% vs 22%). Una posible explicación es que como los medios nacionales cubren primordialmente a la población del Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y los partidos del conurbano bonaerense) que fue la zona del país más afectada por la pandemia en el lapso contemplado en este estudio, y donde la trama urbana es más concentrada (edificios de departamentos), la problemática de la convivencia en contextos de hacinamiento o de restricción de espacio, planteaba un desafío para las familias sobre el quehacer con los niños y niñas. Este diferencial en el estilo de vida, explica quizás, un tratamiento en que los medios nacionales le dieron más espacio a notas sobre cuidados en la Ciudad y Gran Buenos Aires que en los medios provinciales. En el siguiente gráfico se describe la difusión de categorías de noticias en medios nacionales y provinciales.

DISTRIBUCIÓN DE LAS NOTAS SOBRE NIÑEZ Y PANDEMIA SEGÚN CATEGORÍAS EN MEDIOS NACIONALES Y PROVINCIALES (%)



Fuente: Vinocur P. et al. Childhood and the Media during the COVID-19 Pandemic.

La generación del espacio destinado a la niñez en los medios digitales consultados estuvo basada en situaciones emergentes vinculadas con la caracterización de niños y niñas y supuestos asociados a la problemática del COVID-19. Durante el período de análisis, la información provista por los medios digitales, y considerando el paradigma de los derechos de la niñez como colectivo social, ha estado afectada en el reconocimiento y garantía de sus derechos. En la primera etapa de la pandemia, la caracterización de la niñez fue expresión del desconocimiento y de supuestos que la asociaban con la morbilidad que acompañó la pandemia en nuestro país. Dichas caracterizaciones fueron evolucionando y modificándose de manera comparativa a medida que la pandemia fue avanzando. Por cierto, en este proceso evolutivo, las imágenes construidas alrededor de las infancias se fueron modificando a partir del mayor conocimiento del fenómeno pandémico y su afectación particular.

Según los datos relevados se pudo concluir que, en el período estudiado, los niños y las niñas aparecieron en primera medida visibilizados como posibles agentes de contagio (58% de las notas sobre salud). Las noticias de los primeros meses de la ASPQ giraron en relación al ámbito de lo privado, tanto en términos de cómo educar en casa y cómo se traslada la institución educativa al interior del hogar. El foco fue puesto principalmente en los contenidos curriculares más que en aspectos sociales y emocionales que se dan en el ámbito escolar. Y, en relación al entretenimiento, también en las formas de generar espacios de juego al interior del hogar.

Llamativamente, se establecieron debates que resultaron de tensiones vinculadas sobre la mayor o menor importancia de un derecho sobre otro (por ejemplo, la salud sobre la educación, la protección, los cuidados o el juego). Este hecho reflejaba una vez más, el grado de desconocimiento del significado de los derechos en cuanto a su valor equi-jerárquico y la necesidad de garantizar todos sin ningún tipo de postergaciones o dilaciones. En definitiva, el debate de aquel entonces no condice con el sentido y el ejercicio de los derechos en donde la co-responsabilidad social (del Estado y las organizaciones de la sociedad civil) es central al momento de garantizarlos.

Las noticias aparecidas en los medios digitales durante el período analizado tuvieron una mirada hacia los niños, niñas y adolescentes que, en su mayor parte, reflejó un imaginario de familias pertenecientes a sectores medios, fundamentalmente de la Ciudad de Buenos Aires, conurbano y grandes conglomerados urbanos. Muchas de las notas de los medios sobre los NNyA, la salud y la educación los colocaban como "sujetos de contagio". Esto profundizó un clima de opinión basado en el temor y la incertidumbre sobre los niños y las niñas como potenciales responsables. Subliminalmente, estas construcciones alimentaban de alguna forma los patrones de respuesta discriminatorios mencionados al inicio de esta narrativa.

LA SALUD DE LAS INFANCIAS DURANTE LA PANDEMIA: MÁS ALLÁ DE LOS HOSPITALES

La correntada desencadenada por la pandemia llevó a que diversos sectores de la sociedad (organismos del estado, medios, organizaciones de la sociedad civil, corporaciones) hayan optado por la avenida de la patologización o medicalización de la pandemia en desmedro de considerar a este fenómeno desde las multi-determinaciones y sus derivaciones. Esto se tradujo en un verdadero bombardeo de cifras de casos y muertes difundidas de manera recurrente, intensiva y persistente a través de diferentes canales de información y de desinformación. En aquel entonces, el gran enemigo a vencer era el “colapso del sistema sanitario” y sobre esa base se fueron canalizando todos los mecanismos de respuesta. En ningún momento se hacía referencia a la magnitud de los posibles colapsos que la pandemia podría generar en el ámbito social, familiar, comunitario, económico, productivo y educativo, entre otros. Consideramos en este sentido, que la salud va mucho más allá del hecho de contraer o no una enfermedad, o de morir o no morir. Las derivaciones de la salud tienen implicancias en los procesos de organización y cohesión familiar y social, en la generación de mecanismos de respuesta participativos, en la construcción de redes de protección resilientes. Es de destacar que la Argentina generó mecanismos de respuesta orientados a brindar sistemas de protección a sectores sociales vulnerables, pero quizás con una conciencia relativa en cuanto a las consecuencias y derivaciones de la pandemia sobre todos y cada uno de los sectores de la sociedad, especialmente, las infancias.

Fue así que la preocupación por la salud de las infancias comenzó a emerger como una temática sensible y, sobre todo, interpelante sobre la población adulta que, llamativamente, durante las etapas de inicio de la pandemia no mensuraba las potenciales consecuencias sobre la población en sus primeros años de vida.

En un análisis de recopilación de estudios (generalmente de carácter muestral y realizados a través de encuestas telefónicas –Estudio REMDI–) observamos cómo se fue a la búsqueda de los impactos potenciales de la pandemia sobre la salud de niños, niñas y adolescentes. Esta perspectiva trascendió la visión “hospitalocéntrica” en donde la salud se restringía a aspectos tales como la internación, las complicaciones y la muerte cuando, en realidad, este es un aspecto más de la enfermedad y quizás el menos relevante cuando abordamos a la población durante la infancia temprana. Veamos una síntesis de algunas contribuciones en el tema a partir de estudios realizados en América Latina.

MÉXICO (2020): Estudio sobre impacto de COVID-19 sobre la Primera Infancia de México (SIPINNA). Estudio en niños y niñas menores de 6 años en donde se consideraron 7 secciones: i) información general del niño(s), cuidador y hogar; ii) cuidado de los niños antes y durante el COVID; iii) comportamiento y disciplina; iv) bienestar de los adultos (estrés y bienestar emocional, perspectiva sobre la situación, shocks económicos y de salud; v) desarrollo socioemocional; vi) acceso a atenciones claves en salud y nutrición (visitas a clínicas, vacunas, consumo de leche materna, falta de

alimentos), protección civil y social y acceso a educación remota; y vii) nivel socio-económico.

Otro estudio realizado en ese país denominado ENCOVID 19 Infancia (EQUIDE-UNICEF México) incorpora cuestiones de salud y organización de la economía del hogar y respuestas del Estado. Esta encuesta ya lleva 3 ondas.

URUGUAY (2020): Encuesta sobre cuidados, salud y alimentación de niños, niñas y adolescentes en Uruguay durante la pandemia (UNICEF Uruguay). Esta encuesta analiza: i) el acceso a servicios de salud y a programas de protección social (pre y post pandemia); y ii) la seguridad alimentaria de los hogares con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años.

ARGENTINA: Encuesta COVID-19: Encuesta de Percepción de Actitudes de la Población (UNICEF, Argentina). Se utilizó un cuestionario que aborda los siguientes temas: i) percepciones sobre las medidas de aislamiento social, ii) medidas de prevención y salud; iii) ingresos del hogar; iv) acceso a transferencias sociales; v) alimentación; vi) primera infancia (cambios en rutinas de comida, sueño y lenguaje; recién desde la segunda ola); vii) educación; viii) dinámicas y violencia en el hogar; ix) actividades en el hogar; x) salidas recreativas y xi) percepciones de los adolescentes de 13 a 17 años.

REPÚBLICA DOMINICANA: Encuesta SEIA – REDACTÚA COVID-19 con participación de agencias del Sistema de Naciones Unidas recoge información sobre el impacto de la pandemia en: i) el empleo y los ingresos familiares; ii) la participación en los programas temporales de transferencias en efectivo; iii) el acceso a servicios de salud y gasto familiar en salud; iv)

seguridad alimentaria y nutrición; v) educación (acceso, medios y percepción).

CHILE: Consulta nacional sobre la situación de la primera infancia por crisis COVID-19 analiza las siguientes dimensiones: i) principales preocupaciones que tienen las madres, padres y cuidadores de niños y niñas de 0 a 6 años por los efectos que tiene la crisis por COVID-19 en el bienestar, desarrollo y aprendizaje de ellos; ii) estado de salud de los niños y niñas de 0 a 6 años de acuerdo a la percepción de sus madres, padres y cuidadores principales; iii) presencia explícita de conductas que indiquen alteraciones en el bienestar emocional de los niños y niñas de 0 a 6 años; y iv) factores de riesgo y de resiliencia presentes en las familias con niños entre 0 y 6 años. El mismo país realizó una encuesta denominada “Criando en Pandemia (Chile Crece Contigo)” que recogía información sobre: i) la adopción de medidas de aislamiento social; ii) el cuidado de los niños en el hogar; iii) el uso del tiempo de los cuidadores; iv) las dificultades en la crianza; v) la existencia de situaciones de conflicto familiar en el hogar (discusiones, peleas, gritos); y vi) sentimientos predominantes en los cuidadores (estrés, angustia, etc.).

COLOMBIA, EL SALVADOR, COSTA RICA Y PERÚ (IPA – BID) desarrollaron el Estudio regional sobre educación a distancia, involucramiento parental y salud mental de niños en edad preescolar y sus familias. Entre las dimensiones analizadas se registran: i) cómo la pandemia y las medidas de mitigación adoptadas han afectado el bienestar físico y emocional de padres y niños y niñas en América Latina; y ii) de qué manera la educa-

ción a distancia ha afectado a los padres, niños, niñas y las dinámicas del hogar. Por su parte, en Perú, ECIC NN; Pontificia Universidad Católica del Perú, Fundación Baltazar y Nicolás, y Copera Infancia evaluaron: i) el impacto de la crisis por COVID-19 en indicadores específicos del desarrollo de niñas y niños menores de 6 años y sus factores asociados; y ii) el impacto diferencial de la COVID-19 en indicadores del desarrollo de niñas y niños menores de 6 años y sus factores asociados de las familias que presentan diversas condiciones sociales consideradas como de vulnerabilidad.

Dichos estudios registraron una caída en el uso de servicios de salud, ya sea porque cerraron o porque las familias han estado bajo confinamiento o con dificultades y temores de usar el transporte público. En Chile, dos tercios de las familias con niñas y niños menores de 6 años indican que no tuvieron sus controles médicos y que 28% no recibió sus vacunas (el mismo porcentaje observado en la Argentina por la encuesta de UNICEF). Del mismo modo, 30% de las familias en Colombia reprogramaron las visitas médicas para sus hijos (la mayor parte de ellas para los controles regulares) y 40% de los hogares en México indicó que dejaron de vacunar a sus hijos. El 11,9% de los niños y niñas menores de 5 años en República Dominicana no tuvieron acceso a sus vacunas.

Según un reciente informe de UNICEF y la SAP (Sociedad Argentina de Pediatría) la caída de las coberturas de vacunación es de carácter multifactorial y contempla cuestiones vinculadas al acceso (dificultades económicas para acceder al centro de salud, escasez de recurso humano, vacunatorios con horarios acotados, etc.), disminución de las consultas y

controles de salud que posibiliten la indicación de las vacunas correspondientes, falsas contraindicaciones, desconocimiento o baja percepción de riesgo por parte de la población y factores vinculados a la falta de confianza, no sólo en la seguridad de las vacunas sino en los vacunadores, en los médicos que prescriben las vacunas y en los tomadores de decisión. Esta situación se acentuó durante la pandemia como resultado del aislamiento social y el temor a concurrir a los diferentes efectores de salud, generando un retroceso en la demanda de la vacunación y de otros controles de salud. A ello hay que sumar la ocurrencia de un brote de sarampión desde la semana epidemiológica (SE) 33 de 2019 y hasta la SE 22 de 2020. Las primeras infancias fueron las más comprometidas afectando a menores de 1 año y de 1 a 4 años.

En segundo lugar, dadas las significativas caídas en los niveles de ingreso que han experimentado muchas familias, las encuestas muestran efectos negativos sobre la alimentación. Por ejemplo, México encontró que aproximadamente un tercio de los hogares con niños, niñas y adolescentes enfrenta una situación de inseguridad alimentaria moderada o severa y en la Argentina la encuesta de UNICEF encontró que 28% de los hogares tuvo que dejar de comprar algún alimento por no tener dinero. En tanto, en República Dominicana la mitad de los hogares reportaron una carencia severa de alimentación durante la pandemia. Si bien esto no se traduce automáticamente en desnutrición o malnutrición infantil, de sostenerse dicha inseguridad alimentaria no pueden descartarse efectos negativos sobre el estado nutricional de los pequeños. Esto

no excluye la ocurrencia de cambios en los patrones de consumo de alimentos.

En tercer lugar, las encuestas relevadas dan muestras claras de efectos sobre el estado socioemocional de las niñas y niños. Chile, muestra que 29% de menores de 6 años duermen peor y 16% comen peor. Los efectos negativos son mayores entre niños menores de 2 años. En la Argentina, de acuerdo con la encuesta de UNICEF, 48% de los niños menores a 6 años han experimentado alteración en las comidas y 46% en el sueño. En Chile, 55% de los niños y niñas no salen diariamente a jugar al aire.

Por otra parte, el estado emocional de los adultos en el hogar también ha sido afectado, y puede ser un factor importante en la calidad de la crianza. Por ejemplo, en Chile 56% de los adultos a cargo tiene dificultades en dedicarles tiempo exclusivo a los niños y niñas, y 43% está expuesto a situaciones de conflicto en el hogar. Este grupo pasa mucho tiempo frente a una pantalla y, notablemente aún los menores a 2 años pasan en promedio dos horas al día frente a un dispositivo; el promedio para la franja de 5 a 6 años es de 3,7 horas al día. En México más de un tercio de los hogares con niños, niñas y adolescentes reporta situaciones de ansiedad, y ese porcentaje llega al 44% para el caso de hogares con tres o más menores. En República Dominicana 15% de los hogares manifiesta que al menos un miembro del hogar ha mostrado signos de depresión o ansiedad.

La evidencia sobre los impactos de pandemias anteriores muestra que no solo habrá consecuencias inmediatas sino también en el largo plazo para muchos niños y niñas,

especialmente durante la primera infancia, que es un periodo en el que la arquitectura del cerebro aún está en desarrollo y es altamente sensible a las adversidades del ambiente. De igual modo, es evidente que la pandemia también afecta seriamente a los adultos que viven con esos niños y niñas. En un contexto de trabajo remoto y escuelas cerradas, los padres y madres de familia se esforzaron por equilibrar sus responsabilidades laborales con el cuidado de las niñas y los niños, siendo con frecuencia la carga desproporcionadamente mayor entre las mujeres.

APROXIMACIÓN SISTÉMICA HACIA LA PANDEMIA Y LA SALUD MENTAL DE LAS INFANCIAS

El modelo socio-ecológico desarrollado originalmente por Bronfenbrenner se adaptó como marco para analizar y presentar los hallazgos sobre cómo las pandemias afectan a la población en general y a las infancias en particular. En esta línea de reflexión, consideraremos en especial aquellos aspectos vinculados con las consecuencias sobre la salud mental de niños, niñas y adolescentes. En este sentido, haremos una distinción entre los microsistemas que describen las interacciones inmediatas de los individuos (en nuestro caso las infancias y sus entornos familiares) y el mesosistema donde se captan aquellas dinámicas que tienen lugar entre los sistemas con que el individuo interactúa directamente. Por ejemplo, la comunicación entre los padres influye en la calidad de las interacciones entre el niño/a y sus cuidadores. En el nivel del macrosistema, por otro lado, los procesos

describen estructuras sociales que funcionan, en gran medida, independientemente de la persona (por ejemplo, sistemas de valores), pero que ejercen una gran influencia en el desarrollo individual y de las respectivas interacciones a nivel de microsistema. Las consecuencias psicológicas de la pandemia para los niños, niñas, adolescentes y sus familias no pueden ser consideradas simplemente como factores causales lineales ya que existe una amplia variedad de condicionantes que puede actuar de diversas maneras.

Por ejemplo, el cierre de escuelas puede tener un efecto negativo en una persona debido a la dificultad para conciliar familia, trabajo y adquisición de contenidos educativos. Sin embargo, en otras circunstancias, puede conducir a una reducción de la ansiedad, menos infecciones en el entorno del niño o niña (hecho que aconteció en nuestra región por la reducción de la circulación del virus sincicial respiratorio (VSR) agente causal de la bronquiolitis) o incluso, un aumento en el aprendizaje debido a factores disruptivos que pudieran acontecer en un ámbito escolar desfavorable.

Del mismo modo, un solo condicionante puede comportarse como un factor de riesgo en un caso, pero un recurso en otro. Por ejemplo, una familia encerrada puede beneficiarse de más tiempo individual para el niño y la niña debido a una asignación de tiempo más consciente. En tanto, para otra familia viviendo en condición de pobreza, el confinamiento puede resultar muy estresante debido a las condiciones de hacinamiento y conducir a un aumento de los conflictos, la violencia y el estrés psicológico.

En el siguiente esquema se observan las interrelaciones de los factores asociados a las problemáticas de salud mental en NNyA durante la pandemia y a continuación se brindan detalles de cada uno.

IMPACTO BIO-PSICO-SOCIAL DE LA PANDEMIA SOBRE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

SECUELAS

- Efectos posteriores neurológicos y psiquiátricos.
- Consecuencias psicológicas de la enfermedad y de las pérdidas.
- Amenazas a la economía familiar.

PÉRDIDAS

- Pérdida de confianza.
- Problemas emocionales.

CAMBIOS

- Comportamientos y salud mental de los padres.
- Violencia doméstica.

RIESGOS

- Amenazas a la economía familiar.
- Sensación de aislamiento, soledad, falta de libertad.
- Problemas de educación y escolaridad.
- Mayor tiempo frente a pantallas.
- Cultura del miedo y del pánico.
- Cambios en la vida cotidiana.

RECURSOS

- Información técnica e infraestructura.
- Trabajo y estilos de vida.
- Tiempo pasado en familia.
- Aprecio a la familia y la amistad.

PÉRDIDA DE CONFIANZA EN LA COMPETENCIA Y HONESTIDAD DE LA GENERACIÓN ANTERIOR

Un tema que está completamente subexpuesto en la discusión pública es la disminución de la confianza y el desencanto debido a las políticas de pandemia y el comportamiento y la comunicación de las personas adultas. La juventud reconoce las contradicciones, la deshonestidad y la carencia de decisiones y su bienestar psicológico se ve afectado.

CONSECUENCIAS DE LAS MEDIDAS CONTRA LA PANDEMIA

Los daños psicosociales consecuentes causados por las medidas de control de la pandemia (intervenciones no farmacéuticas), distanciamiento social, cierre de escuelas, restricciones a la vida social y la amenaza a la economía de las familias en el contexto de los llamados confinamientos tuvieron (y aún tienen) consecuencias considerables para el desarrollo infantil. Uno de los mayores peligros fue que las familias fueron arrojadas a la pobreza o perdieron sus fuentes de trabajo por la pandemia. Los problemas emocionales asociados como el miedo, el aislamiento y el aburrimiento, también constituyen una problemática no mensurada o, al menos, relativizada. El cierre de escuelas condujo, asimismo, a la inequidad educativa y a un menor logro de los aprendizajes. El mayor tiempo frente a las pantallas también puede haber generado un impacto problemático, especialmente la violencia contra la niñez en internet. Especialmente para el grupo de los más pequeños/as, los cambios en la estructura diaria y las dinámicas familiares parecen tener un alto impacto, mientras que los adolescentes también perciben la omnipresente “cultura del pánico” como una carga. La pandemia en su conjunto

estuvo y continúa influenciada por el comportamiento y la comunicación de las personas adultas y las decisiones políticas. Todos estos aspectos pueden verse influidos tanto por medidas de contención como por medidas no adoptadas (ver endopandemia), dependiendo de la percepción de la situación.

EL ENTORNO SOCIOECONÓMICO

Las infancias están inmersas en su entorno social. Esta situación cambia enormemente las condiciones de la pandemia y el modo de atravesarla y de experimentarla. En el nivel de relaciones inmediatas (nivel micro), esto afecta principalmente a la familia y las relaciones más cercanas. Las relaciones de apego más importantes también están expuestas a un riesgo psicológico considerable y su comportamiento hacia el niño y niña se modifica. Cambios en la cotidianeidad y en el comportamiento conflictivo (hasta la violencia) pueden convertirse en las nuevas condiciones en este contexto.

EL ENTORNO FÍSICO

Además de estar integrados socialmente en el entorno comunitario, los individuos también están integradas en su entorno físico cuyas condiciones influyen en el impacto de la exposición psicosocial como son, por ejemplo, el hacinamiento, uso de escaleras o ascensores mal ventilados, falta de oportunidades para hacer actividad física. Las mismas complican el control de infecciones y también aumentan la gravedad del daño causado por el encierro o aislamiento en cuarentena. Otros entornos lo constituyen aquellos lugares que no se podían evitar como el transporte público, las escuelas, los

supermercados, los comercios, entre otros. A estos entornos se suma la inseguridad en línea (virtual) en donde las probabilidades de ser víctimas de agresiones aumentaron con relación a lo que acontecía antes de la pandemia.

CAMBIOS EN EL COMPORTAMIENTO Y DINÁMICAS DE CONFLICTO DE LOS CUIDADORES

Un área que necesita ser examinada más de cerca es el comportamiento de las personas cuidadoras clave de un niño en el nivel del microambiente social. Ya hemos analizado el modo por el cual diferentes áreas como la vida laboral, la situación económica, los temores relacionados, el cambio en el entorno debido a las medidas de mitigación, pero también la propia enfermedad, la percepción y valoración de la pandemia, y las relaciones a nivel parental y en la red de amigos están fuertemente influenciadas por la pandemia. La relación de apego entre padres e hijos/as existente antes de la pandemia naturalmente modera la fuerza de la influencia de cada aspecto, pero a su vez es influenciada circularmente para el futuro. El comportamiento específico de los progenitores, por lo tanto, está influenciado por una combinación de cómo los afectó (y afecta) la pandemia y qué recursos pudieron activarse bajo estas condiciones (distanciamiento social, cierre de escuelas y de centros de desarrollo infantil).

LO QUE EL COVID-19 GENERÓ AL GÉNERO Y LAS INFANCIAS

Resulta indiscutible que el COVID-19 tuvo un efecto eclipsante sobre un sinnúmero de problemáticas relacionadas con la salud, toda vez que la pandemia atrapaba la atención y los demás problemas existentes pasaban, progresivamente, a un segundo plano. En un trabajo realizado por nuestro grupo y a través del análisis de la literatura científica, destacamos algunos aspectos acontecidos durante la actual pandemia con relación al género, la salud y algunas de sus consecuencias sobre la niñez. Destacamos aquí algunos aspectos relevantes.

Nuevamente, el género se constituyó como una dimensión sobre el cual las inequidades estructurales existentes se fueron amplificando. Desde la perspectiva de género, el COVID-19 ha tenido impacto sobre la incidencia de la pobreza, las desigualdades, la situación del mercado de trabajo, las brechas de ingreso, la asignación de tiempos de cuidado por parte de las mujeres y las respuestas en materia de políticas de protección social dirigidas a mitigar sus efectos. Uno de los primeros síntomas de la falta de una perspectiva de género en el análisis de la pandemia fue la poca generación de información estadística desagregada según sexo. Un fenómeno peculiar se dio en España en donde la presión que generaba el aumento de casos impidió a las autoridades de salud seguir desagregando la información para entrar en una etapa que denominaron “apagón de género”, una manera de eclipsar las realidades.

La situación del personal de salud asumió una relevancia particular si se considera la elevada proporción de mujeres

LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA CARACTERIZACIÓN DE LA PANDEMIA DE COVID-19

DETERMINANTES

Sociales: ingresos, trabajo, educación

Estructurales: discriminación de género, discriminación étnica-racismo, falta de inclusión de personas con discapacidad

Enfoque: curso de vida

EFEKTOS

Indirectos: Trabajo, cuidados, violencias, educación, discriminación y estigma, salud sexual y reproductiva, salud mental, discapacidad, colectivo LGBTQ+

Directos: Asintomáticos, formas leves y graves, Síndrome inflamatorio multisistémico, secuelas, comorbilidades, fallecimientos

RESPUESTAS

Estatales: Políticas de protección y sanitarias

Institucionales: Acceso a servicios de salud, educación y empleo

Sociales: Restricciones y autocuidado



que se hallan representadas en este sector. Algunos problemas de salud seleccionados muestran la afectación diferencial durante la pandemia en el acceso a los servicios, en la incidencia de problemas de salud mental, en la violencia de género en el ámbito de los hogares, en la población con VIH e infecciones de transmisión sexual, en el incremento de las prácticas discriminatorias frente al colectivo LGBTQ+, y en la restricción en el acceso de personas con discapacidad. En la siguiente figura se presentan aspectos de la caracterización de género durante la pandemia por COVID-19.

A los fines descriptivos y considerando la imposibilidad de poder abarcar en detalle estas temáticas, he seleccionado dos aspectos vinculados con el género y las infancias: las violencias y la orfandad.

VIOLENCIAS: INFANCIAS ATRAPADAS

Los datos prepandemia muestran la magnitud del desafío ante el incremento del problema de la violencia durante la actual crisis. Además, se sabe que los factores de riesgo de violencia aumentaron (asociados al aumento de variables como estrés, abuso de alcohol, impacto económico de la pandemia, etc.). Los distintos tipos de confinamiento o medidas restrictivas implementadas por los gobiernos de la región para atender el riesgo de salud y contener la curva de contagios generaron condiciones de aislamiento de los grupos familiares y de las mujeres, niñas y adolescentes, lo cual se convirtió en una amenaza a su seguridad. Se generó así lo que se denomina “la tormenta perfecta”, ya que las mujeres y

las niñas estuvieron más amenazadas si permanecían en sus hogares con sus abusadores y, al mismo tiempo, se les dificultaba la posibilidad de pedir ayuda.

De allí que dos imágenes son representativas de las infancias durante la pandemia: las infancias “enmascaradas” producto de la necesidad de utilizar barbijos o cubrebocas como medida de prevención, y las infancias “amordazadas” producto de la supresión de las vías habituales de comunicación y expresión.

Los canales habituales para que los niños y niñas hicieran escuchar sus voces estaban cercenados por los efectos de las medidas de mitigación (como el confinamiento y el cierre del sistema educativo). Mencionamos aquí a los establecimientos educativos, los servicios de salud y los servicios de protección como ejemplo del cierre de toda posibilidad de comunicar y denunciar las situaciones que estaban atravesando, además de estar privados y privadas del efecto socializador de las escuelas como factor necesario para promover la salud. Los niños y niñas, además de ser testigos de situaciones de violencia de género en el ámbito del hogar, fueron víctimas de situaciones de acoso y abuso por parte de quienes supuestamente debían proveer cuidados, protección y seguridad.

Asistimos aquí a dos categorías de poblaciones que fueron generadas como producto de la pandemia: los infectados (por contraer la enfermedad) y los afectados (por tener que afrontar los contextos hostiles generados por la pandemia). Sin lugar a dudas, las infancias superan en importancia, magnitud y consecuencias a quienes atravesaron la enfermedad. Todo ello, dentro de un mar de incertidumbres asociado a las

consecuencias que generará la pandemia sobre el futuro alejado de los niños y niñas que nacieron durante dicho período.

A la situación de vulnerabilidad de niños y niñas como resultado del encierro impuesto, se le sumó una vez más el contexto como una expresión de los problemas que se agudizaron durante la pandemia como el caso de la violencia. Según el Informe Regional de Desarrollo Humano (2021) del PNUD denominado "Atrapados: Alta Desigualdad y Bajo Crecimiento en América Latina y el Caribe" podemos comprender a la violencia en contexto. Como se ve en el gráfico, el modo como la alta desigualdad y el bajo crecimiento y productividad contribuyen al aumento de la violencia en todas sus formas. Una vez más, la niñez no es ajena a dichas consecuencias sobre todo tipo de violencias (física, psicológica, social, mediática, política) generadas por la población adulta.

LA TRAMPA DE LA ALTA DESIGUALDAD Y EL BAJO CRECIMIENTO

GOBERNANZA

- Concentración de poder.
- Violencia.
- Elementos del diseño de políticas con efectos indeseables e inesperados.

TRAMPA

- Alta desigualdad.
- Bajo crecimiento/ Baja productividad.
- Percepciones sobre desigualdad.

ORFANDAD: UNA CUESTIÓN DE GÉNERO

A medida que la pandemia en rápida evolución progresó con nuevas variantes, territorios y disparidades en las estrategias de vacunación, la nueva información contribuyó a la caracterización epidemiológica de las problemáticas asociadas al COVID-19 y, fundamentalmente, a sus consecuencias sobre la niñez. Estos aspectos permitieron descubrir la relación existente entre el estado de las infancias y la afectación de sus entornos inmediatos (microsistema). Nos estamos refiriendo a las situaciones extremas de orfandad por la muerte del cuidador/a directo. Los datos sobre tasas de orfandad por grupos de edad y las circunstancias de la orfandad materna o paterna obligaron al reconocimiento del problema y, secundariamente, a implementar intervenciones apropiadas para la salud de la población afectada.

A escala global, hay estudios que estiman que entre el 1 de marzo de 2020 y el 31 de octubre de 2021, 491.300 niños y niñas de 0 a 4 años, 736.800 de entre 5 y 9 años, y 2.146.700 niños y niñas de 10 a 17 años fueron afectados por la orfandad.

En materia de género, a fines de 2021 el 76,5% (IC 95% 76,3-76,7) de los niños y niñas eran huérfanos de padre, mientras que el 23,5% (IC 95% 23,3-23,7) lo eran de madre. En cada grupo de edad y región, la prevalencia de la orfandad paterna superó a la de la orfandad materna. Tres de cada cuatro niños y niñas afectados por la orfandad perdieron a su padre, y se registró una orfandad desproporcionada entre los jóvenes adolescentes (que representan dos de cada tres niños cuyos padres fallecieron).

INFANCIAS DILEMÁTICAS: ¿SUJETOS DE DERECHOS U OBJETOS DE MERCADO?

Quizás uno de los aspectos que requerirá de un análisis en mayor profundidad y toma de conciencia sobre la magnitud y consecuencia de sus efectos son los denominados “determinantes comerciales de la salud de la niñez”, que hacen referencia al mercadeo de productos potencialmente dañinos para la salud de niños y niñas.

El confinamiento, la cuarentena, el cierre del sistema educativo, el temor a los espacios de socialización, la restricción progresiva en el uso de los espacios públicos obligó a la población a circunscribir sus espacios de vida al territorio del hogar. Estas condiciones incidieron sobre los estilos de vida, particularmente la reducción de la actividad física y el consumo desmedido de alimentos ultraprocesados, ricos en sal, azúcares y grasas no saturadas, casualmente, los más económicos. Vivir en modo “delivery” fue otra de las características que expresó la pérdida progresiva de la capacidad de movilidad.

La consecuencia asociada a estos cambios en los estilos de vida y patrones de comportamiento se expresa a través de dos indicadores: el aumento de la prevalencia de sobrepeso y obesidad, y el aumento de las consecuencias de la exposición desmedida a las tecnologías digitales. Ciertos sectores vinculados con la comercialización de alimentos se han sensibilizado ante la actual situación mediante el redireccionamiento de sus líneas de producción hacia alimentos saludables.

Podrían interpretarse estas consecuencias en materia de aquellos derechos afectados: a la salud, el desarrollo, a la buena nutrición, a la educación. Pero, además, un derecho muy sensible fue afectado durante la pandemia, nos referimos al derecho a escuchar las voces de la niñez que, como hemos visto, estuvo vedado. En este sentido, podríamos caracterizar desde la perspectiva de la participación a las sociedades algorítmicas que se debaten entre dos alternativas contrapuestas. Por un lado, el algoritmo que resulta del manejo de información sensible sobre modos de penetrar en la población destinataria para la promoción de sus productos y comportamientos para su consumo. Por el otro, aquellos comportamientos que resultan de la toma de decisiones informadas. En términos de derechos, estamos frente a dos alternativas diferentes: por un lado, la participación inducida por el mercado (manipulación) y aquella que es resultado de los procesos de autonomía en el ejercicio de los derechos (participación genuina).

El mercadeo de sucedáneos de la leche materna conforma un núcleo crítico en materia de garantizar el derecho a la mejor alimentación de los bebés durante las primeras etapas de la vida. Lamentablemente, las estrategias de mercadeo de estos productos a través de canales alternativos como las revistas médicas o mediante la realización de estudios experimentales en seres humanos vulneran los enunciados del Código de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna.

Si bien los aspectos destacados en este apartado no tienen relación directa con el efecto del COVID-19, sí están vinculados con las condiciones que ofrece la pandemia para la

generación de impactos indirectos a través de procesos sin-
démicos y endopandémicos (ver al inicio de este capítulo).

ESTA HISTORIA CONTINÚA

Estas reflexiones en torno a la salud de las infancias pueden resultar parciales en la medida en que no se incorporaron piezas de información necesarias para armar el rompecabezas. Se trata de abordar el tema utilizando diferentes perspectivas, muchas de ellas desde una lectura crítica pero constructiva a la vez.

Por cierto, subsisten muchos temas que aún requieren de respuestas y otros sobre los cuales no hay una explicación unívoca. Con el título “la historia continúa” hacemos referencia a que el interjuego entre la pandemia y las infancias se constituye como una expresión dialógica que perdurará por períodos extendidos de tiempo (años, décadas, generaciones). ¿Los motivos? Son varias las circunstancias que nos obligan a utilizar marcos temporales amplios. Por un lado, el virus se va reconfigurando, apareciendo y desapareciendo, expresando su poder de daño de acuerdo a las características de los contextos (hecho ya analizado al inicio de este artículo) y sus efectos prolongados. Pero además entran en juego los mecanismos de respuesta que se vayan dando en cada uno de los territorios y poblaciones afectadas.

Asimismo, hay un elemento no menor caracterizado bajo la denominación “experiencias adversas en la infancia” (ACE, de la sigla en inglés) que hace referencia a los modos por los cuales la exposición a situaciones de estrés sostenido y prolongado a nivel individual y poblacional puede generar la alteración

de las biología funcionales de los niños y niñas expuestos en el largo plazo. De allí que el establecimiento de programas de seguimiento, evaluación, monitoreo e investigación tendientes a conocer las consecuencias de la pandemia deberá ser una prioridad para generar conocimiento que permita recorrer el camino futuro de quienes estuvieron en exposición de este tipo de contingencias complejas.

En esta línea, se dispone de información preliminar sobre la relación existente entre la pandemia y el aumento de enfermedades crónicas no transmisibles, de la relación entre pandemia y aumento de la pobreza, de la afectación regresiva de la expectativa de vida como resultado demográfico. Como estos, otros interrogantes irán apareciendo a medida que el curso de vida de la pandemia nos genere nuevos aprendizajes.

En América Latina, por ejemplo, un grupo de pediatras sociales integrados por Argentina, Chile, Uruguay, Ecuador, Perú y Colombia están iniciando un proceso de investigación colaborativo para analizar la magnitud de las inequidades generadas por la pandemia sobre la niñez y en base a ello, construir escenarios futuribles para la formulación de recomendaciones para la reorientación de políticas, antes de que resulte demasiado tarde. Todo ello, desde una perspectiva de derechos y sindémica, concepto explicado anteriormente.

Otro ejemplo lo constituye la Red Europea de Defensores de la Infancia (ENOC) que estableció la necesidad de evaluar el impacto sobre los derechos del niño y niña (CRIA - Child Rights Impact Assessment) y realizar un análisis del impacto sobre los derechos del niño y niña (CRIE - Child Rights Impact Evaluation).

La evaluación de impacto permite examinar los efectos que pueden tener sobre niños, niñas y jóvenes las propuestas normativas, de política pública, decisiones presupuestarias y administrativas a medida que se van elaborando y, si fuera necesario, sugerir mecanismos para evitar o mitigar cualquier impacto negativo. En cambio, el análisis de impacto permite considerar los efectos previstos o no previstos que los cambios legislativos, de política pública, decisiones presupuestarias y otras han tenido en niños, niñas y jóvenes. Es de destacar que esta propuesta metodológica está sustentada en una férrea voluntad política de la Unión Europea por conocer y actuar sobre las consecuencias de la pandemia, esta vez, desde una lógica de derechos.

En definitiva, esta historia continúa y, de su mano, el llamado a autointerpelarnos para reconocer qué es lo que hemos hecho o dejado de hacer para garantizar el interés superior de la niñez. Los chicos y chicas de nuestros países esperan de la sociedad adulta respuestas maduras, acordes al tipo de presente y futuro que les estamos ofreciendo, dejando de lado todo tipo de interés subalterno y reposicionando a la niñez en el centro de nuestras decisiones.

DESIGUALDADES Y DIVERSIDADES EN LA PRIMERA INFANCIA

NOTAS PARA UNA AGENDA DE GARANTÍA DE DERECHOS

Por Néstor López

Realizar a mediados de 2022 un análisis de la situación social de la niñez en la Argentina es un ejercicio complejo. Nos permitiría mostrar una serie de tendencias de mediano y largo plazo que nos hablan de una mejora en muchos aspectos de la vida de las niñas, los niños y sus familias, que al mismo tiempo quedaría resignificada a la luz de un escenario que se ha ido consolidando a lo largo de la última década, y que genera alertas que merecen ser escuchadas.

Si miramos hacia el pasado tenemos buenas noticias, que se opacan si ponemos la atención en el futuro; nos encontramos en un momento de grandes transformaciones en la dinámica social, política y cultural en la cual esa niñez se inscribe; transformaciones que tienen un carácter global, y que adquieren su especificidad en la región latinoamericana, y en cada país en particular.

En 2012, Fundación Arcor publicó el informe “La Situación de la Primera Infancia en la Argentina”, documento que se preparó con motivo de los 20 años de la Convención sobre los Derechos de Niño. Ese texto, cuya producción tuve la

oportunidad de dirigir, representó una tarea en equipo muy desafiante, en la que se analizaron estadísticas de las más diversas áreas que hacen a las condiciones de vida de las nuevas generaciones, e incluyó entrevistas a destacados referentes del país en el análisis de la primera infancia. Uno de los elementos que se destacaban en aquel trabajo era la relevancia que tuvieron en la configuración de ese panorama dos hechos políticos fundamentales: la sanción de la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, y la Asignación Universal por Hijos (AUH). La ley expresaba el punto de llegada de una importante y extendida lucha de muy diversas organizaciones de la sociedad civil, que fueron haciendo un gran trabajo de incidencia y sensibilización, a la par de un profundo ejercicio de reflexión respecto a lo que representaba la CDN como instrumento de política pública. Pero era, además, el punto de partida de una profunda transformación política y cultural en el modo en que se establece la relación entre la acción estatal y la niñez. La AUH, por su parte, fue uno de los más potentes gestos de ratificación y reconocimiento de cada niña o niño como sujetos de derechos. En aquel análisis el tono era, por un lado, positivo; había grandes logros por mostrar como efecto de las políticas implementadas en las dos décadas anteriores. Por el otro, esperanzador, por el escenario que se abría a partir de la aún reciente entrada en vigor de la Ley de protección, y el potencial que ese nuevo marco de referencia mostraba.

La lectura que puede hacerse hoy es muy diferente. Existen al menos dos aspectos que han cambiado en el contexto en que transcurren los primeros años de vida de las

nuevas generaciones, y que impregnan el panorama que pueda mostrarse en la actualidad. El primer gran cambio es la profundización de las desigualdades económicas y sociales, fenómeno que se visualiza a nivel global, y que atraviesa la agenda social del país. El debate sobre las desigualdades se fue complejizando en el transcurso de la última década, y es posible hoy plantear dos afirmaciones que, si bien hace una década estaban dadas las condiciones para hacerlas, no se las podían visibilizar tan claramente.

La primera es que difícilmente se pueda avanzar sustantivamente en garantizar los derechos a las niñas y los niños desde el inicio de sus vidas si no se hace un esfuerzo por elevar el nivel de bienestar de las familias con mayores dificultades económicas. Aún en momentos de crecimiento de la economía los sectores más postergados de la sociedad ven un constante deterioro de sus condiciones de vida, un fenómeno global, que marca fuertemente el panorama social del país en la actualidad. Como un modo de complementar esta afirmación podría sostenerse, en tono de hipótesis de trabajo, que la situación actual de la niñez en sus primeros años de vida es lo máximo que se puede lograr, en términos de bienestar, si no se avanza en una redefinición de la matriz de distribución de la riqueza en el país.

La segunda afirmación, posible de ser enunciada de un modo similar a la anterior, enfatiza la idea de que difícilmente se pueda avanzar en garantizar el pleno ejercicio de derechos a las nuevas generaciones en sus primeros años de vida sin un riguroso trabajo de desarticulación de una serie de mecanismos de discriminación vigentes que son fuente de nuevas

desigualdades, o enclaves en los que tienen soporte los mecanismos tradicionales de reproducción de las desigualdades existentes. La preocupación por la vigencia -en la acción estatal y en la dinámica social en general- de muy diversos mecanismos cotidianos de discriminación invita a poner el foco en la diversidad que caracteriza a las sociedades contemporáneas, entre ellas la argentina.

La dificultad de garantizar los derechos en la primera infancia en una sociedad tan desigual y diversa como la argentina adquirió una centralidad en el análisis de la política pública imposible de vislumbrar 10 años atrás. El análisis que pudiera hacerse en ese entonces estaba atravesado por lo que representó la primera década de este siglo en términos de avances en la reducción de la desigualdad y la pobreza, y en la recomposición de la base de bienestar de una gran proporción de la población, década que la CEPAL caracterizó como la década de la igualdad para América Latina. Hoy, en cambio, se está saliendo de un decenio donde emergen alertas a nivel global por la concentración de la riqueza, y los niveles de pobreza y exclusión.

El segundo aspecto que merece ser destacado, y que marca una diferencia sustantiva respecto a la lectura que se podía hacer diez años atrás respecto a las perspectivas de la primera infancia en el país, es el debilitamiento del paradigma de derechos humanos como marco de referencia desde donde pensar la función estatal. El mundo está viviendo un momento de resurgimiento de matrices de pensamiento que buscan imponer una visión individualista y meritocrática por sobre concepciones más colectivas y solidarias de conformación

del lazo social. La perspectiva de derechos ha sido muy atacada desde los sectores más conservadores, y ello está comenzando a tener efectos negativos en el debate sobre las políticas públicas y el rol del Estado frente a la sociedad.

El panorama es hoy, entonces, más complejo. Se impone avanzar con cambios en los aspectos más estructurales de la dinámica social, tales como la construcción de una base de bienestar digna para los sectores más postergados de la sociedad, o la erradicación de múltiples mecanismos de discriminación que generan nuevas formas de desigualdad. Este doble desafío, muy complejo en sí mismo, debe abordarse en un contexto en que la potencia del marco de derechos como legitimador de la acción estatal –y social en general– está siendo duramente cuestionado.

A continuación, propongo una serie de reflexiones, expresadas a modo de ensayo o de hipótesis de trabajo, que pone el foco en estos cambios en el contexto, en particular en lo que refiere a la profundización de las desigualdades estructurales. En un segundo momento surge la pregunta sobre la vigencia de las recomendaciones de política que se hacían en aquel documento que Fundación Arcor publicara hace diez años, por lo que se proponen algunas notas a considerar en la agenda política actual. El texto cierra invitando a fortalecer el marco de derechos como proyecto político desde el cual abordar la situación de la primera infancia en la Argentina.

DESIGUALDAD Y DIVERSIDAD

La desigualdad y la diversidad no son nuevas en la conformación de la estructura social del país, pero hoy adquieren

características que se traducen en nuevos desafíos que interpelan a las políticas públicas desde diferentes perspectivas. Por un lado, y frente a la desigualdad, las herramientas tradicionales de distribución -a través del mercado de trabajo o de otros mecanismos complementarios, como los sistemas de seguridad social- pierden efectividad como instrumentos de garantía de bienestar entre los sectores más postergados. Ante la diversidad, cabe recordar que hasta hace pocas décadas las políticas sociales eran insensibles a las particularidades de cada sujeto en términos de género, etnia, nacionalidad o cualquier rasgo relativo a su identidad. Por el contrario, el supuesto de igualdad sobre el que estaba sustentada buena parte de la actividad estatal, y que operó como fuente de múltiples formas de discriminación, persiste hoy como referente en muchas de las dinámicas institucionales. La visibilización y reivindicación pública de las múltiples formas en que se expresa la diversidad en la sociedad no hacen más que poner en evidencia esta insensibilidad aún persistente en varios aspectos de las dinámicas institucionales, lo cual se traduce en prácticas discriminatorias que suman a los muchos mecanismos de construcción de desigualdades.

LA PROFUNDIZACIÓN DE LAS DESIGUALDADES

UNICEF señala, en el “Análisis de situación de la niñez y la adolescencia” publicado en 2021, que en el conjunto de las áreas urbanas del país, la pobreza se incrementó considerablemente en el transcurso de la última década y, como consecuencia de ello, en el primer semestre de 2020 el 40,7% del conjunto de la población vivía con ingresos por debajo de la línea de

pobreza, cifra que se ubica en 57% para el caso de las personas menores de 18 años. Como ya se señaló, el panorama hace 10 años atrás era muy diferente. Si bien los niveles de pobreza eran también elevados, se venía de una década con una clara tendencia de reducción que permitía suponer un avance hacia la consolidación de una base de bienestar que es fundamental para el desarrollo y el pleno ejercicio de los derechos en la primera infancia. Pero esa tendencia se revirtió a inicios de esta última década, y se profundizó recientemente, cuando sucedieron los mayores dos saltos: el primero, desde mediados de 2018 a mediados de 2019, con una suba de 11 puntos porcentuales; el segundo, tras el shock del COVID-19.

Un fenómeno relativamente nuevo es que la pobreza deja de estar concentrada en los sectores con empleos precarios, informales o desocupados. El mismo informe de UNICEF señala que actualmente casi una de cada cuatro personas que vive en condiciones de pobreza pertenece a hogares vinculados con el sector formal de la economía. Ello alerta sobre la retracción de los salarios en la economía formal, configurando una tendencia regresiva en la distribución de los ingresos que evidencia que hay un piso que está siendo imposible atravesar, y que involucra a aproximadamente un tercio de la población.

La ratificación del carácter estructural que tiene la pobreza en el país y el hecho de que son cada vez más quienes viven en esas condiciones ponen en el foco del debate el tema de la distribución de los ingresos y las desigualdades estructurales en la sociedad argentina. Datos del INDEC permiten mostrar que desde 2017 hasta 2021 se registró una caída casi sistemática del peso de la masa salarial respecto al

PIB (señala qué porcentaje de la riqueza que se genera en el país llega a los trabajadores) pasando del 51,8% al 43,1%. Ello se traduce en el deterioro del bienestar de las familias cuyos ingresos provienen del trabajo, poniendo en riesgo la calidad de vida de las niñas y niños durante la primera infancia.

LA VISIBILIZACIÓN DE LAS DIVERSIDADES

La irrupción de la diversidad en la agenda pública se manifiesta como un proceso que se fue consolidando en las últimas décadas y que adquirió una centralidad sin precedentes en los últimos años. Las políticas sociales tienen, desde sus orígenes, un propósito eminentemente redistributivo; el Estado abordó siempre, a través de ellas, los efectos de la desigualdad, buscando transferir diferentes tipos de recursos a los sectores más postergados. Independientemente de la efectividad que haya tenido en sus políticas, es importante señalar que la intervención social del Estado tuvo siempre como eje estructurante la redistribución de recursos desde los sectores más acomodados hacia los más postergados.

Ahora bien, ese Estado fue históricamente insensible a los rasgos de identidad de cada sujeto. Con el propósito fundacional de contribuir en la conformación de una imagen específica de ciudadano -imagen que, desde perspectivas críticas suele caracterizarse como la de un sujeto urbano, productivo y gobernable- las prácticas estatales estuvieron históricamente sustentadas en la negación de la identidad de las personas. La imagen de la justicia ciega o con los ojos tapados, uno de los valores fundantes de la institucionalidad pública, se tradujo en una acción estatal que renuncia

al reconocimiento de la identidad o las particularidades de cada persona. El supuesto subyacente era que tratando a todos por igual se construiría una sociedad de iguales, horizonte que le daba legitimidad.

La diversidad, desde ya, es un rasgo constitutivo de la sociedad argentina desde sus inicios. Los pueblos originarios, la llegada de las corrientes colonizadoras españolas o los barcos provenientes de África con esclavos, configuraron una sociedad muy heterogénea ya a inicios del siglo XIX. Se sumaron luego flujos migratorios desde muy diferentes países europeos hacia fines de ese siglo y comienzos del XX, y ya desde todas las regiones del mundo en el transcurso de las últimas décadas. Paralelamente otras expresiones de la diversidad fueron emergiendo como visibles, en particular durante las últimas décadas, en particular las referidas a la identidad de género, o las referidas a grupos que construyen su identidad en torno a determinados estilos de vida.

Colectivos que expresan estas diversidades irrumpieron en la escena pública exigiendo ser visibilizados, reclamando la eliminación de toda forma de discriminación y la igualdad en el ejercicio de sus derechos. El panorama actual difiere sustantivamente del que había hace 10 años por la centralidad que adquirió el tema de la diversidad cultural e identitaria en la agenda, y los consecuentes desafíos que representa para la política pública. El movimiento de mujeres tiene como hitos las marchas convocadas desde 2015 en torno a la consigna "Ni una menos" y las movilizaciones en favor de la interrupción legal del embarazo, hechos con el mayor impacto político, social y cultural de la última década. Pero no

fueron los únicos: la conquista de leyes como el matrimonio igualitario, la Ley de Educación Sexual Integral (ESI) y la Ley de Identidad de Género expresan el trabajo de estos colectivos, plasmado en normas que redefinen la relación del Estado con la ciudadanía. A diferencia de lo que ocurría hace no mucho más de una década, hoy se constituye en inadmisibles toda práctica institucional que muestre insensibilidad a las identidades particulares de cada sujeto.

En el campo específico de la primera infancia, las nuevas generaciones nacen en este clima. Por un lado, y relacionado con los procesos migratorios, se impone promover prácticas que permitan sostener y profundizar el ejercicio de sus derechos, y en particular de niñas y niños más pequeños, independientemente de su situación migratoria. Respecto a las nuevas identidades de género, los servicios de salud sexual y reproductiva, y los de acompañamiento del embarazo y los primeros años de vida requieren de una especial sensibilidad a las nuevas identidades de género y las nuevas configuraciones familiares, evitando sostener prácticas que conlleven algún contenido discriminatorio.

Del mismo modo, se instala el desafío de consolidar ambientes inclusivos en toda institución que tenga alguna participación en las agendas de educación y cuidado de las niñas y los niños en sus primeros años de vida. Las infancias trans, sobre lo que aún hay mucho por aprender, representan un capítulo especial. Cada vez son más las niñas, niños y adolescentes que manifiestan una identificación con un género diferente a la que se les asigna al inicio de su vida, y en sus relatos o el de sus familias se señala que esta identificación

comienza a darse desde muy temprano, en sus primeros años. Es fundamental promover un debate que permita generar procedimientos y prácticas que puedan acompañar a cada niña o niño, desde el inicio de la vida, en la construcción de sus propias identidades, evitando su exposición a gestos o señalamientos discriminatorios.

LA AGENDA PENDIENTE

El panorama de la primera infancia hoy es mucho más complejo que el de hace 10 años atrás. Las desigualdades sociales se incrementaron, interpelando la capacidad distributiva de los mecanismos con los que cuenta el Estado. Paralelamente, la agenda de las identidades y la diversidad se impone de un modo sin precedentes, exigiendo una revisión profunda de las dinámicas institucionales, portadoras de mecanismos de discriminación hasta ahora invisibilizados. Retomando los principios planteados en varias de sus obras por la filósofa Nancy Fraser, toda acción de política pública debiera ser en sí misma un acto de redistribución para enfrentar las desigualdades estructurales existentes, y un acto de reconocimiento para eliminar toda forma de discriminación.

Los límites de una acción estatal sustentada en la tradición de una justicia ciega -y que se basa en la idea de ofrecer igual trato a todos los sectores con el objeto de construir una sociedad igualitaria- son indiscutibles. Ya se sabe que tratar por igual a todas las personas en sociedades tan desiguales no hace más que reproducir y profundizar las desigualdades existentes. De allí se desprende el conocido principio de justicia que invita a dar más a quienes menos tienen. Del mismo

modo, tratar a todas las personas del mismo modo en sociedades tan diversas se traduce automáticamente en la puesta en acción de múltiples mecanismos de discriminación, los cuales terminan configurando nuevas formas de desigualdad. De allí se deriva la necesidad de dar a cada persona el trato que corresponde en función de su identidad. Toda acción estatal debe ser sensible a la desigualdad y la diversidad del contexto en que se despliega, y contener en sí el propósito de redistribución y reconocimiento.

Cuando se trata de abordar las implicancias de este desafío frente a la política dirigida a la primera infancia, en el preámbulo de la CDN hay un enunciado que aparece como un primer ordenador de la acción estatal: la familia es el lugar natural para el crecimiento y desarrollo de las niñas y los niños; para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad ellos deben crecer en el seno de la familia, y ésta debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad. La familia se constituye así en el lugar privilegiado para el pleno ejercicio de los derechos de las personas en los primeros años de la vida, y las políticas orientadas a consolidar su bienestar tienen por objeto no sólo garantizar el derecho a vivir dignamente, sino que es además una acción habilitante de otros derechos. La relación entre el Estado y la niñez se encuentra mediada por la familia, y no hay posibilidad de desarrollo personal, de recreación o disfrute sin una base de bienestar garantizada en el hogar.

Este enunciado de la CDN establece un sentido claro frente a dos caminos que se bifurcan en el campo de las políticas dirigidas a la primera infancia, y que expresan dos tendencias

que coexisten en la región. Uno remite a estrategias que apuntan a proteger a la niñez de los efectos de la pobreza, sin abordar el tema de la pobreza en sí. Se trata de la puesta en funcionamiento de una serie de dispositivos que se limita a dar a cada niña o niño desde sus primeros días lo que su familia no puede ofrecerle por su situación económica, como por ejemplo alimentación, cuidado, acompañamiento escolar, etc. Si bien estas acciones son indispensables y muy significativas para quienes las reciben, la particularidad de esta estrategia, muy implementada a lo largo de toda la región en las últimas dos décadas, es que no se articula con otras acciones que busquen revertir la situación de la familia.

Se trata de servicios extremadamente focalizados, que toman como beneficiario único a cada niño o niña, con la fantasía de que se pueda generar una burbuja que los proteja de los efectos de la pobreza. Lejos de promover una base de bienestar familiar como condición para el pleno goce de los derechos del niño o la niña, esta estrategia busca aislarlos de los efectos negativos de vivir en una familia sin recursos con la esperanza de “salvarlos” y romper así los lazos de reproducción de la pobreza. En los hechos, son estrategias que involucran muy bajos recursos y que tienen un efecto mínimo frente a la complejidad de la situación que enfrentan esas familias diariamente.

Cabe recordar que uno de los factores que subyace al fracaso de un gran número de estrategias orientadas a abordar el tema de la pobreza es que se parte en muchos casos de diagnósticos que subestiman -o minimizan- la complejidad de los fenómenos que se están enfrentando.

El otro camino lleva a un abordaje integral del desarrollo de cada niña o niño, es decir, un abanico de intervenciones que contempla acciones específicas como alimentación, cuidado o estimulación temprana, pero en el marco de una agenda que toma como premisa la recomposición del bienestar familiar y comunitario. Esto es, una estrategia transversal e intersectorial que excede a aproximaciones específicas como salud, educación o desarrollo social, y que involucra a la totalidad de las áreas de gestión pública, incluyendo aquellas que hacen a la obra pública, el funcionamiento del mercado de trabajo o el desarrollo económico. Es decir, la función de garantía de los derechos de la niñez se materializa en el marco de una estrategia de promoción y fortalecimiento del bienestar de la familia y su entorno, con un horizonte de protección social e inclusión.

El texto escrito hace diez años planteaba una serie de recomendaciones, emergentes de las entrevistas hechas en ese momento, que apuntaban precisamente a ir consolidando un sistema de protección integral para la niñez. ¿Tienen vigencia esas recomendaciones? ¿O merecen ser revisadas, a la luz del cambio de escenario aquí planteado? ¿Cómo leerlas en un contexto que, como se señaló, se caracteriza por la profundización de la desigualdad y la irrupción de las demandas por reconocimiento en el centro de la escena?

Una primera recomendación era fortalecer y ampliar la oferta de servicios, en particular en el espacio local. Hace diez años se concluía que “se recomienda reflexionar sobre la posibilidad de ampliar y fortalecer la oferta de servicios promotores de los derechos de la infancia. En este punto, son reiteradas las referencias a la demanda de dispositivos en todas las jurisdicciones

territoriales para asistir a las familias y ayudarlas a remontar situaciones críticas de larga data, o ampliar la red de organizaciones de promoción y protección de los derechos de los niños”. Hoy es necesario profundizar en esta línea; cada vez más se tiende a concluir, desde la reflexión teórica y desde la acción política, que la integralidad se materializa en el territorio, y desde esa perspectiva, la presencia de servicios locales de promoción y protección de derechos se constituye en un recurso sumamente valioso.

Ahora bien, a la luz del nuevo escenario social es importante hacer dos advertencias. En primer lugar, el espacio local, en particular en aquellos puntos del territorio en que hay mayor concentración de carencias, plantea más demandas, y éstas son más complejas como consecuencia del deterioro de las condiciones de vida y del debilitamiento de las prestaciones. Instalar en el territorio un espacio de promoción de derechos requiere, por un lado, no subestimar la complejidad de la dinámica social de cada contexto; por el otro, tener capacidad de respuesta a la altura de la situación. Esos servicios podrán ser agentes de redistribución en la medida en que tengan la capacidad de movilizar recursos que impliquen una mejora en la calidad de vida de su entorno. Y al mismo tiempo, su presencia tendrá un efecto de reconocimiento si se constituye en una agencia que promueve la ciudadanía y la inclusión, convocando a una especial sensibilidad y reacción frente a toda forma de discriminación.

En segundo lugar, y como condición para poder dar respuesta a este nivel de demandas y expectativas, es fundamental que las agencias que tienen presencia en el espacio

local tengan una fuerte articulación con los niveles intermedios de gobierno y con el espacio central. Ello implica una serie de redefiniciones en dos aspectos muy específicos: por un lado, en la construcción de mecanismos concretos de articulación, con una institucionalidad clara y una precisa definición de roles y responsabilidades. En la actualidad, muchas de las redes de articulación son informales y se sustentan en los vínculos personales de los operadores, lo cual puede ser un gran activo en determinadas ocasiones, pero un obstáculo en la construcción de una institucionalidad que se vaya consolidando. Por el otro, en apuntalar al centro (el gobierno provincial o nacional) como un espacio de transferencia de recursos y estrategias a ser articulados conforme a las particularidades de cada punto de la geografía, y como ámbito de fortalecimiento de las capacidades locales en la articulación adecuada de esos recursos.

Otra de las recomendaciones que surgían diez años atrás de las entrevistas a referentes en el campo de la primera infancia era la necesidad de capacitar a los diferentes actores y operadores estatales con incidencia directa o indirecta, partiendo de la constatación de que no todas las personas conocen el nuevo paradigma que propone la CDN, y muchos menos, lo tienen realmente apropiado e internalizado. Esta tarea sigue siendo fundamental para la conformación de servicios de atención de calidad, pero estas acciones de capacitación y sensibilización deben incluir hoy, de modo prioritario, cuestiones relativas al género, la diversidad identitaria y cultural como un modo de generar prácticas inclusivas basadas en el respeto y el reconocimiento de las identidades. Asimismo, tal

como se señalaba hace una década, deben ir dirigidas a legisladores, coordinadores y dirección de áreas de gobierno que implementan las políticas, equipos médicos y de enfermería, agentes sanitarios, docentes y demás agentes públicos que se desempeñan en el ámbito de la oferta de servicios para la primera infancia.

Una tercera línea de recomendaciones presentada hace diez años e inscripta en la necesidad de orientar las prácticas cotidianas hacia una protección integral para el desarrollo de instituciones que ayuden a la construcción de ciudadanía, ponía el foco en avanzar hacia nuevas formas de articulación entre las organizaciones estatales y las de la sociedad civil. Esta línea adquiere especial relevancia cuando se percibe la necesidad de consolidar la presencia institucional en el territorio y generar acciones más ambiciosas en términos de redistribución y construcción de bienestar, y también más inclusivas.

Las organizaciones locales y de la sociedad civil se constituyen en aliados imprescindibles para el trabajo con la comunidad, soportes irrenunciables de muchas de las iniciativas a ser desarrolladas en el territorio. Muchas de esas entidades, emergentes del propio espacio local, tienen una legitimidad elevada frente a los actores locales y se presentan, en muchos casos, como imprescindibles para la convocatoria a las familias, la identificación de situaciones críticas y la posibilidad de generar una relación más sólida entre el Estado en tanto garante de derechos y cada familia.

La necesidad de avanzar en una estrategia nacional de políticas de cuidado es un tema que una década atrás estaba casi ausente en el debate sobre políticas de primera infancia y

que en la actualidad ha adquirido suma relevancia. Las mismas apuntan a desarrollar actividades dirigidas a garantizar el bienestar físico y emocional de las personas, en especial aquellas con algún grado de dependencia. El cuidado es una condición indispensable para la supervivencia durante la primera infancia y las políticas tienen por objeto convertir esa necesidad de cuidado y la disposición de personas cuidadoras, en una cuestión pública.

El movimiento de mujeres y la puesta en debate de las marcas cotidianas de una sociedad patriarcal permitieron visibilizar y cuestionar el modo en que las tareas de cuidado eran absorbidas de modo silencioso por los hogares, y asimismo que en el núcleo familiar recaían sobre las mujeres. Surge allí un doble debate, que se propone por un lado convertir en objeto de política pública una cuestión que históricamente fue resuelta de modo privado (recae sobre las familias la responsabilidad de proveer cuidado a las personas que lo requieren) y, al mismo tiempo, busca desfeminizar las tareas de cuidado y su gestión.

Uruguay y Costa Rica fueron países pioneros en la región en la instauración de sistemas nacionales de cuidado con estrategias que podrían ser acotadas, pero con el mérito de liderar un debate fundamental, actualmente está muy vigente en la Argentina.

Son diversos los puntos que pueden retomarse del debate actual de las políticas de primera infancia, todos tendientes a la consolidación de sistemas de protección integral como estrategia de garantía de derechos. De todos modos, es importante enfatizar en la necesidad de reinstalar a la niñez, y en particular

a la primera infancia, en el centro de la agenda política, como tema prioritario en un nuevo proyecto social, un tema que ya aparecía en las entrevistas realizadas hace 10 años.

De la mano de ello, se requiere de una institucionalidad rectora de las políticas de infancia instalada en el más alto nivel de gobierno, con capacidad de incidir de manera directa e indirecta en la agenda de sus diversas áreas, en pos del bienestar de las niñas, los niños y sus familias. Difícilmente se pueda avanzar en la conformación de un sistema integral, transversal e intersectorial de protección de la niñez si no se cuenta con una instancia articuladora que pueda repercutir en las alianzas, acuerdos y estrategias necesarias para tal fin, con la suficiente autoridad política y capacidad de promover una agenda compartida entre actores estatales de diversas áreas y niveles de gobierno y actores no estatales. Por último, dinamizar ese espacio de trabajo sólo es posible si las diferentes esferas de gobierno disponen de asignaciones presupuestarias acordes al desafío que representa la protección integral de la niñez.

La política de primera infancia requiere hoy, más que nunca, un primer lugar en la agenda pública y ser concebida como intersectorial y transversal. Es preciso destacar que no hay área de gobierno que no impacte en la situación de la primera infancia, y en particular, en la reducción de las desigualdades. Esto, cabe insistir, no es posible sin un liderazgo político del más alto nivel y una profunda revisión de las prioridades en el gasto social, fortaleciendo las acciones de transferencia de recursos hacia las familias de las niñas y los niños en sus primeros años de vida, consolidando así una base de bienestar digna.

LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ COMO PROYECTO POLÍTICO

Durante los últimos 10 años hubo fuertes embates en contra de los derechos como principios organizadores de la dinámica social y de la acción estatal. Desde muy diversos sectores políticos y sociales, y seguramente en respuesta a la serie de políticas que convirtieron a la primera década de este siglo en un período signado por grandes avances en la construcción de bienestar y ampliación de derechos en la región, se instaló un fuerte discurso orientado a promover el mérito, el individualismo o la competencia como valores fundantes de la vida social, así como una intensa campaña comunicacional de descalificación de la acción del Estado.

Un factor de la realidad sobre la cual busca sustento este descrédito es la brecha existente entre el horizonte que se propone desde la perspectiva de derechos y la realidad en la que viven cientos de miles de familias, sumidas en la pobreza o la exclusión. Desde el punto de vista normativo, los Estados son garantes de los derechos de la niñez y la adolescencia. Sin embargo, ¿son los Estados realmente garantes de esos derechos? La realidad invita a pensar que no siempre. Es mucha la información que muestra a un gran número de niñas y niños viviendo sus primeros años de vida en condiciones de extrema pobreza, sin acceso a un piso adecuado de bienestar o a servicios que fortalezcan su crecimiento y desarrollo. Detrás de esas realidades están las mencionadas dificultades del Estado de promover acciones redistributivas acorde a los desafíos existentes y la persistencia de prácticas discriminatorias que aún son parte de la dinámica social e institucional.

Ahora bien, esta constatación no debiera ser soporte de esta corriente descalificadora del paradigma de los derechos humanos y del Estado como garante. En este contexto, la CDN o su materialización en la Ley de Protección Integral se constituyen como herramientas políticas de suma relevancia. La política puede ser pensada como el accionar necesario para transformar la realidad actual en aquella que se desea tener. En este caso, se trata de transformar una existencia de pobreza y exclusión, violencia y discriminación para gran parte de las infancias, en una niñez disfrutando del ejercicio pleno de sus derechos.

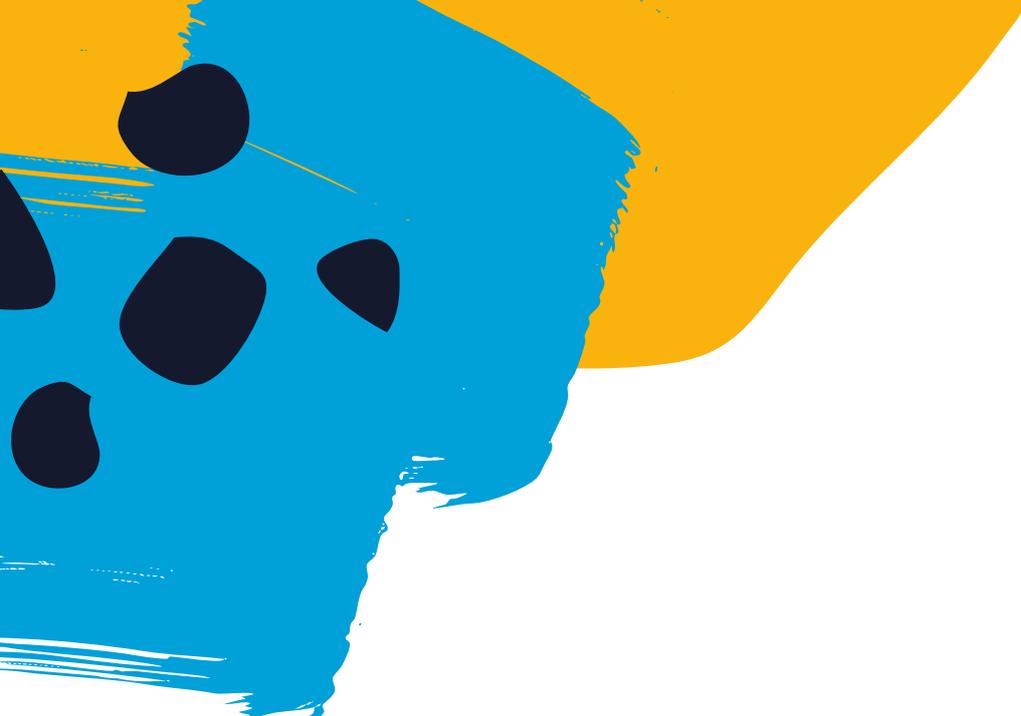
Los marcos normativos que se inscriben en el paradigma de los derechos humanos más que plasmar e institucionalizar dinámicas ya presentes en la sociedad operan como un instrumento que va a transformar esa realidad. Ofrecen un horizonte claro, un modelo de futuro hacia el cual orientar las acciones del Estado y la dinámica social. El marco de los derechos humanos se constituye en un proyecto político que, desde esa imagen de futuro que propone, marca las reglas de juego del presente. Lejos de ser descriptivo de la realidad actual, busca tener una función performativa sobre ella y se propone como un instrumento político que busca transformar este presente en un futuro signado por el pleno ejercicio de esos derechos.

La normativa vigente no sólo ofrece la posibilidad de exigir el goce del derecho no garantizado, sino que brinda recursos para avanzar en la construcción de un Estado que asegure una disponibilidad universal de prestaciones y servicios a toda la sociedad, libres de toda barrera física, económica o de

cualquier forma de discriminación. Se conforma así la base de bienestar de las familias y del pleno goce de los derechos de cada niña o niño desde el inicio de sus vidas.

Un Estado que asume el compromiso de constituirse en garante del pleno ejercicio de los derechos de sus ciudadanos, y en particular de sus niñas, es un Estado que se rediseña. Los principios promovidos desde esta perspectiva como la construcción de relaciones basadas en el reconocimiento de los sujetos y sus comunidades, la erradicación de toda forma de discriminación, el derecho a la participación en las etapas del ciclo de una acción pública y el derecho a la información que se desprende del anterior, entre muchos otros, transforman el aparato público cuando se llevan a la práctica. Desde esta óptica, el andamiaje conceptual y normativo erigido históricamente para consolidar al conjunto de los derechos humanos (destacando entre ellos la CDN), pasa a ser un instrumento desde el cual construir ese Estado garante de derechos de la niñez.

El gran desafío que queda por delante es que la sociedad en su conjunto se apropie de ese proyecto político y lo convierta en el horizonte hacia el cual orientar todos los esfuerzos necesarios para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de la niñez en su primera infancia.



2

LA PRIMERA INFANCIA EN PERSPECTIVA



DIÁLOGO SOBRE EL FUTURO DE LAS NUEVAS GENERACIONES

**MERCEDES
MAYOL LASSALLE**
Maestra

**MARISA
GRAHAM**
Abogada

“

**LOS HOMBRES
SE PARECEN MÁS A SU TIEMPO
QUE A SUS PADRES”**

MARC BLOCH
evocando un proverbio árabe

**VITAL
DIDONET**
Filósofo

**PATRICIA
MUÑOZ GARCÍA**
Abogada

**ADRIÁN
ROZENGARDT**
Investigador

América Latina se nos presenta como una constelación ilimitada de creatividad social y de profundas desigualdades. Lejos de ser un bloque, como se la ha percibido durante siglos desde el viejo mundo, una inmensa variedad de identidades y dispositivos culturales, sociales, institucionales, políticos y económicos anida en sus millones de kilómetros cuadrados. Ese “mar de fueguitos”, como diría Galeano, se mece y conmueve sistemáticamente en un escenario de persistente inequidad, cuyas víctimas preferenciales fueron y son mujeres, indígenas, afrolatinoamericanos y los niños, niñas y adolescentes.

En las páginas anteriores hemos recorrido alguno de los dilemas y desafíos más importantes para quienes van llegando a compartir este territorio y este viaje común. Un aporte para encontrar argumentos y responder preguntas que describan cómo viven su experiencia infantil las nuevas generaciones.

Quedaba pendiente la posibilidad de dialogar sobre el futuro, imaginar colectivamente, reflexionar en base a un pretendido equilibrio entre optimismo y realismo que, en este caso, no se nos representa como mágico.

Para ello, organizamos un espacio de diálogo con la moderación de Adrián Rozengardt y la convocatoria a cuatro personalidades inscriptas en el universo de la defensa irrestricta de los derechos humanos de la infancia y, a la vez, voces representativas de los tres países donde Fundación ARCOR desenvuelve sus actividades. Se trata de Marisa Graham, Defensora de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Argentina; Patricia Muñoz García, Defensora de los Derechos de la Niñez de Chile; Vital Didonet, histórico referente brasilero y regional

de los derechos de la primera infancia; y Mercedes Mayol Lassalle, maestra y Presidenta Mundial de la Organización Mundial para la Educación Preescolar (OMEP).

De su diálogo abierto y cálido surgieron las siguientes páginas que nos convidan a reflexionar sobre los posibles escenarios futuros, en los que deberán transitar sus primeros pasos y juegos quienes vienen llegando.

PRIMEROS INTERROGANTES



¿CÓMO CREEN QUE SE DESARROLLARÁ EL PROCESO DE RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS Y NIÑOS MÁS PEQUEÑOS EN LOS PRÓXIMOS AÑOS Y QUÉ METAS HABRÍA QUE PROPONERSE ALCANZAR Y QUÉ OBSTÁCULOS HABRÁ QUE SUPERAR PARA GARANTIZAR EL ACCESO A SUS DERECHOS?



ADRIÁN ROZENGARDT (AR): El campo de la primera infancia, como parte de la agenda de la política pública de la niñez es relativamente reciente, aunque podemos reconocer prácticas de larga data vinculadas a la atención del parto y el nacimiento desde la perspectiva de la salud, y de un temprano desarrollo, en nuestros países, del nivel inicial.

Una serie de procesos iniciados a mediados y fines del siglo pasado fueron alejando la crianza y el cuidado de los más pequeños del mundo privado familiar hacia el universo de las políticas sociales y de la protección social. Entre estos fenómenos se puede incluir: la lucha emancipadora de las mujeres, el reconocimiento de los niños y niñas como sujeto de derecho, la infantilización de la pobreza y el aumento de la desigualdad, y la valorización por parte de diversas ciencias de la importancia fundamental de los primeros años de vida. Todo esto se manifestó y se manifiesta aún de manera compleja y entre múltiples tensiones.

VITAL DIDONET (VD): Me motiva involucrarme en un tema tremendamente necesario y fundamental para todos los países de Latinoamérica. Con este diálogo y el trabajo por realizar estaremos un paso adelante en la conquista de derechos de los niños. Según nuestra experiencia, para la implementación de un sistema de cuidados integrales, se debería trabajar en cuatro ámbitos: conceptual, jurídico, político y práctico.

Respecto del conceptual, parte de reconocer que no todas las personas tienen el mismo entendimiento de qué es un niño o niña, qué es la infancia, qué significa la primera infancia. La capacidad y potencia de los niños y niñas de estar

presentes e influir con esa presencia, a través de las diferentes formas de comunicación para que la vida no sea adulto-céntrica, sino multiciclos: con un periodo de la infancia, de la juventud, del tiempo adulto, de la tercera edad o de las personas adultas mayores.

También se trata de entender que hay diferencias al momento de evaluar el desarrollo de las niñas en lugar de pretender unificar sus patrones de comportamiento, de respuestas, de número de palabras que tienen que hablar, lo que les debe gustar o no, entre otras cuestiones. El reconocimiento de que la unicidad y la singularidad son un derecho fundamental, no está muy claro para algunas personas. Si hay singularidad, si hay unicidad, es porque hay diversidad y cada uno es uno.

En este sentido, la inclusión es un gran tema pendiente porque, aunque se piense que el derecho de participación de las niñas está asegurado, pero no lo está por lo que es preciso seguir trabajando con la academia, las ONGs, en los espacios donde se discute, se escribe, se forma.

En relación al ámbito jurídico, nuestros países han hecho grandes avances en la elaboración de leyes. Se están discutiendo proyectos de ley de cuidados o sistema de cuidados en la Argentina; Uruguay ya lo tiene; en Brasil, existe el marco legal de primera infancia, lo que llamó ley de cuidado integral, y es mucho más abarcativo que los cuidados en el sentido de salud con la atención puesta en que el niño sea pleno, en todos los sentidos. El intercambio y los resultados de los esfuerzos en marcha pueden ayudar de manera considerable.

En el campo político, el foco es cómo se elaboran las políticas para que sean inclusivas para todas las infancias, para que dialoguen unas con otras. Educación no se vincula con salud; salud no lo hace con servicio social, con medio ambiente, con la seguridad. El proceso de pensar al niño y niña en las ciudades y construir otra mirada no dialoga con educación, no dialoga con salud, etc.

En ese sentido, se necesita articular los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Por ejemplo, actualmente en Brasil se está realizando un trabajo increíble de involucramiento del poder judicial, del sistema de garantía de derechos, que convoca a todas las organizaciones que se desempeñan en el campo jurídico y la protección de los derechos del niño, con el objetivo de alcanzar un pacto nacional sobre la primera infancia, básicamente coordinados por el Consejo Nacional de Justicia. En cuanto al poder legislativo, existen frentes parlamentarios por los derechos de la niñez en el Congreso Nacional, y se requiere de otros frentes en los distintos Estados.

En cuanto a la práctica de las políticas, es determinante la formación del personal con sistemas que tengan una mirada de más respeto y conocimiento de la niñez. Los y las educadores no son simples ejecutores de servicios, sino que son responsables de lograr la atención y el encuentro con niños y niñas, que son otras personas. Para alcanzar ese tipo de formación, aún falta mucho por hacer.

Asimismo, se hace preciso buscar estrategias de incidencia como, por ejemplo, en tiempo de elecciones con campañas de sensibilización sobre la primera infancia. En Brasil ya está en marcha esta acción desde hace unos 8 o 10 y con-

tamos con el apoyo de una gran cantidad de alcaldes, alcaldesas y gobernadores que han firmado compromisos, con consecuencias positivas.

Otro eje fundamental es la descentralización, es decir, no solamente trabajar en el ámbito federal, nacional o en la capital sino llegar a los territorios más distantes porque las niñas están en todas partes, y las autoridades locales son responsables de llegar a su encuentro. Asimismo, otra estrategia importante es seguir generando apoyos y la participación de los organismos internacionales como UNICEF, UNESCO, OEI.

PATRICIA MUÑOZ GARCÍA (PMG): Desde mi rol como Defensora de los Derechos de la Niñez de Chile observo de manera permanente como la falta de articulación redundante en espacios de vulneración de derechos que son particularmente graves y que no atienden a aquellos compromisos que como países hemos adquirido al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño. Me refiero no sólo a la primera infancia sino al espectro del trabajo con niñas, niños y adolescentes.

En relación a la pregunta sobre el desafío que presenta la primera infancia, pongo en consideración de que son niños y niñas que no hablan. Puede parecer obvio y sin dudas lo es, pero este hecho representa una dificultad para quienes diseñan e implementan políticas públicas al considerar que uno de sus derechos es a ser oído y a que sus opiniones sean tenidas debidamente en cuenta en las iniciativas que redunden en acciones a su favor.

Este es un tema llamativo. En el último informe anual de la Defensoría de la niñez, se destinó un capítulo específico relacionado con la primera infancia, tomando como base de análisis la comparación de la situación en Chile con la de los países con indicadores de buen trato como Dinamarca, Países Bajos, elegidos por UNICEF en razón del reconocimiento de sus índices de bienestar. Incluso en esas naciones, que son reflejo de un trabajo importante desde la perspectiva del cuidado, no hay indicadores definidos para poder analizar cómo se monitorean las políticas públicas en relación con niños y niñas de la primera infancia; razón por la cual se presentan más dificultades también para poder realizar una evaluación de la política pública que les considere como sujetos destinatarios de ella.

En este sentido, se debiera involucrar necesariamente el trabajo con los cuidadores y cuidadoras de niños y niñas de primera infancia, porque de esa interacción se podrá saber qué pasa con su desarrollo; al tiempo que, al momento de diseñar políticas públicas, se integren otras formas de lenguaje por fuera del hablado, porque los niños y niñas pequeños se expresan aun cuando no puedan construir verbalmente un discurso, manifiestan interacciones desde se construye su proceso identitario, individual y colectivo. Por lo tanto, ese es un tema que tampoco debemos desatender al momento de diseñar, implementar y evaluar políticas públicas.

MERCEDES MAYOL LASSALLE (MML): Con Fundación Arcor estamos en un proceso de impulsar el debate sobre la propuesta de “Una década por la primera infancia”. Y desde OMEP

estamos trabajando en la elaboración de dos documentos: uno a ser presentado en la Asamblea Mundial de la OMEP, y otro, para al Congreso Mundial de Educación y Cuidado de la Primera Infancia organizados por Unesco.

Nuestro análisis parte, fundamentalmente, del paradigma de derechos humanos y de pensar en las determinantes cuatro categorías: accesibilidad, disponibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad del derecho al cuidado y a la educación en la primera infancia. Sabemos que son prácticas sociales inseparables, y que, además, el cuidado no solamente es una práctica social sino una ética para pararse delante de cualquier ser humano en cualquier etapa y en cualquier trabajo. En ese sentido, se hace preciso la conexión con los compromisos que hemos logrado se incluyan en la agenda 2030. Si miramos para adelante, hay que mirar al año 2030 y reconocer que no se logrará lo que nos hemos planteado como humanidad y menos aún con el impacto que ha tenido y sigue teniendo la pandemia sobre las vidas de las personas, de los países, de las economías.

Se nos plantea un gran debate: la necesidad de pensar y plantear qué es un niño, una niña, qué es la infancia, qué lugar tiene en la vida, etc. Y hay que reconocer que esta cuestión se desenvuelve entre tensiones y disputas de sentido feroces. A lo largo del tiempo y en los diferentes países se observa, simultáneamente, políticas progresivas y regresivas. Si revisamos los nudos del conflicto vinculados con la accesibilidad y la disponibilidad, tanto desde las normas y de todo el marco normativo como desde las políticas, se revelan grandes fracturas, rupturas y disputas de sentido.

Si bien en América Latina hemos avanzado mucho en las adaptaciones de los marcos legales en relación con la Convención, todavía falta consensuar muchas definiciones. Por eso, en la OMEP junto con la Right Education Initial y otras iniciativas mundiales, estamos impulsando una nueva Observación General relativa a la primera infancia del Comité de Derechos del Niño de la ONU o bien la actualización de la Observación General Nº 7 de 2005. También trabajamos en un protocolo adicional sobre los procedimientos de reclamo y de exigibilidad de derechos de la primera infancia. En este sentido, en cuanto a la disponibilidad y la accesibilidad, se necesita financiamiento lo que requiere de una decisión política clara y definida. De todos modos, es preciso estar atentos y atentas porque esta cuestión debe observarse con una lupa especial por la actual tendencia mundial hacia la privatización de la atención y el cuidado de la primera infancia.

La pregunta es adonde van a destinar la inversión los países. Si es en desarrollar políticas públicas o si la van a dirigir hacia estos inventos que sabemos que no están funcionando como son las políticas público-privadas (PPP), o en seguir apoyando iniciativas privadas de distinta manera. Y acá se despliega un debate muy fuerte e importante, que llega incluso al seno de los organismos multilaterales. Por ejemplo, el Banco Mundial acaba de suspender el apoyo financiero que otorgaba a una gran cadena de instituciones de cuidado y educación de la primera infancia privada, llamada PRICH, que operaba en África y la India. Esto ha resultado un significativo avance en la disputa de sentido, señalada anteriormente.

La disponibilidad también está vinculada a la estructura de gobernanza en los sistemas de cuidado y educación. En ese sentido, considero fundamental contar con grandes lineamientos nacionales y subnacionales, pero lo local debe estar más jerarquizado, porque es allí donde se da un verdadero entrecruce de energías y de sinergias entre las distintas áreas, al lado de los propios actores y subsectores, que deben ser activos.

Los otros dos factores vinculados con la realización del derecho humano al cuidado y la educación son la adaptabilidad y la aceptabilidad. Sin ninguna duda hay una vinculación: hablar de la pedagogía y de cómo nos acercamos a las infancias, de cómo respetamos su valor, su potencia, su posibilidad de cambio, su participación en la construcción de la cultura, etc. También estamos hablando de la necesidad de formación docente, de los cuidadores, de las familias.

Como buena maestra normal nacional insisto en la importancia de que, en el secundario, incluso en la escuela primaria, se hable de crianza. Sabemos que hay niñas que son madres, adolescentes que son madres y padres. Se hace entonces muy importante saber cuidar de los otros y reconocer a los niños y niñas pequeños en su potencia y en su necesidad de protección, apoyo, supervivencia, enriquecimiento del desarrollo.

La adaptabilidad y la aceptabilidad también se relacionan con la singularidad de niños y niñas y con la singularidad de las familias a nivel cultural, con la lengua materna, con poder ser y desarrollarse en el absoluto respeto, y no sólo respeto sino incorporando la multiculturalidad e interculturalidad.

MARISA GRAHAM (MG): Desde una construcción colectiva con equipos de trabajo, la primera infancia la entendemos en términos de tensión; y el área de las infancias o de las niñeces y adolescencias, del mismo modo. Propongo cuatro términos en los que se expresa esa tensión.

Sin embargo, recupero antes algunos conceptos: uno es el derecho universal a la singularidad. Ciertas veces la universalidad de los derechos humanos ha ocultado, sin quererlo, este derecho a la singularidad o como dicen algunos juristas en la Argentina a la mismidad, a ser uno mismo y no otro. De aquí que, a veces, la estandarización de algunas prácticas en especial con los niños y las niñas más pequeños suele perder de vista estas diversidades, que es el uno a uno, que hay que saber escuchar. Y no es solamente el uno a uno de las niñas y niños sino también el uno a uno de cada una de las conformaciones familiares y de cada familia dentro del contexto de su comunidad, en países tan desiguales como los nuestros, y sin dudas, en el caso de Argentina.

Por otra parte, quiero referirme a la tensión entre el deber ser y el ser en relación a la cantidad de tratados de derechos humanos y corpus iuris de las infancias y adolescencias, que en el caso de la República Argentina es más que suficiente. Como dice el Papa Francisco: ¿qué pasa en la vida real de las personas que nombra la norma?, haciendo un juego de palabras. Otro término de la tensión que señalaba se da en la Argentina y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que cuentan con un corpus iuris en derechos humanos casi tan elevado

como el de la Unión Europea; sin embargo, se está muy lejos de cumplir con todo lo que dice la norma.

Un tercer punto es la cuestión de definir qué es un niño o una niña, ahora. ¿Quién es este nuevo sujeto? Pretendemos defender sus derechos sin saber bien de qué se trata este nuevo ciudadano o ciudadana. Asomar a esta tensión es otro tema complejo: ver a un pibe o una piba de 15 o 16 años como ciudadano es más sencillo que aprender que el recién nacido de 2 meses, el bebé de 4 o 6 meses también forma es integrante de la ciudadanía con sus derechos.

El siguiente concepto se vincula con la idea de “la generación de un compromiso ético con el propio cuerpo para poder comprometerse éticamente con el cuidado del cuerpo del otro”. De ahí que resulte importante incluir la ESI en las currículas, proceso que se da poco y mal en términos de autocrítica en la Argentina.

Retomo la idea de las cuatro tensiones que organizan nuestra mirada sobre la primera infancia.

La primera es la del cuidado comunitario en tensión con la educación formal, una tensión siempre latente en mi país, el no reconocimiento de una hacia la otra y de la otra hacia la una, lo comunitario que va en desmedro de la educación formal y la educación formal que desconoce la legitimidad de lo comunitario, de lo que existe en la comunidad. En los últimos años hemos tratado de fortalecer aquello que está en la comunidad organizada, que denominamos lazo social.

La segunda tensión se expresa entre lo público y lo privado. En la República Argentina el 40 % de los servicios de

cuidado para niños de 0 a 2 años los ofrece el sector privado y la oferta del sector público es muy escasa.

La tercera tensión es la que se da entre el discurso del feminismo clásico y los nuevos discursos de los feminismos populares que están surgiendo con movimientos muy interesantes en la Argentina.

Y la cuarta, unida a esta última, se relaciona con el derecho de las niñas y los niños al cuidado y, en particular, el cuidado de los más chiquitos: el cuidado amoroso, que se vincula en tensión con el derecho de las adultas, los adultos y les adultes a conciliar la vida laboral con la familiar. Asimismo, la vida cultural y vocacional de las mujeres, los hombres, los y las que cuidamos a las niñeces, que no es solo ese trabajo sino poder realizar otras actividades en nuestra vida y poder conciliar con el cuidado.

VD: La escucha de los niños y niñas y su participación resultan una dimensión de su dignidad, de su capacidad, de su potencia, de estar presente y ser alguien. Esto cambia la visión que tenemos de la sociedad entiendo a la infancia como un ciclo de vida importante que tiene contenido y valor en sí mismo y en la presencia, y no como etapa de preparación hacia otra.

En Brasil, en la ley de primera infancia, se ha incluido la determinación de que las políticas y los planes para la primera infancia necesitan escuchar e involucrar a los niños y niñas como participantes. En los planes que actualmente se están diseñando en los Estados y municipios de Brasil, así se refleja: se debe escucharlos, y darles una devolución de que están considerados en el plan, lo que resulta muy importante.

AR: Para imaginar y pensar el futuro, se nos hace necesario poder tejer y entender el presente. Es tan significativo lo que pasa actualmente en lo cotidiano, que a veces se torna complejo imaginar cómo se va a resolver. En ocasiones concluimos que la resolución será difícil y que no dependerá solo de lo que se planifique e implemente con las niñas, los niños pequeños y sus familias. Las oportunidades para cada persona y para cada uno de los segmentos de esta sociedad estará, invariablemente, atada a los avances y retrocesos de la comunidad en su conjunto.

SEGUNDOS INTERROGANTES



**EN UN FUTURO IDEFECTIBLEMENTE
ATRAVESADO POR LA DESIGUALDAD,
¿QUÉ ASPECTOS DEBERÍAN
CONSIDERARSE PARA DISEÑAR,
IMPLEMENTAR Y SOSTENER UN SISTEMA
DE CUIDADOS QUE PUEDA GARANTIZAR
EL BIENESTAR Y LA POSIBILIDAD DE
ALCANZAR UNA VIDA PLENA Y FELIZ
PARA LAS NUEVAS GENERACIONES?**



AR: La crisis sanitaria ha puesto de manifiesto que sin cuidado de la salud y del bienestar físico y emocional no hay producción ni economía sostenible. En este sentido, las prioridades de la agenda pública se vieron trastocadas para reposicionar en el centro de los debates la centralidad de la vida y la importancia de los cuidados.

La primera infancia es uno de los grupos humanos en los que más se enfoca el actual debate sobre las políticas del cuidado, junto a la discapacidad y los adultos mayores. Se entrecruzan diversos discursos, modelos y las formas de organizar las intervenciones estatales. La convocatoria es a pensar en el futuro, en lo que viene, como si pudiésemos tener el poder real y plantearnos lo que sigue para las nuevas generaciones. Poner la felicidad en el centro del pensamiento. La idea loca de que los niños y niñas sean felices, de que todos podamos vivir una vida con las condiciones para alcanzar esa felicidad.

MML: ¿Qué me gustaría si fuera presidenta mundial del mundo para las infancias? Se requiere, realmente, de un cambio cultural y un pacto mundial que ponga a las infancias en el centro de nuestra acción, de nuestra atención, de la inversión, de nuestro presente, y no solamente del futuro.

En este sentido, es necesario concebir a las políticas de manera integral, pero integral en dos sentidos: no solo uniendo cuidado y educación donde estén incluidas, sin dudas, la salud y la educación sino también pensar en la gobernanza de las ciudades, en cómo se manejan los niños y niñas en el espacio público, qué pasa con la contaminación del ambiente, con el agua, con los distintos servicios básicos, con los niños

y niñas que están viviendo en las calles, o sea con la vivienda. Se hace fundamental entender que cualquier decisión de política pública que involucra a las niñas no los deje afuera, y esto es algo que pareciera no se ve a simple vista.

Otro aspecto fundamental es la formación: capacitar, sensibilizar y comprometer a los legisladores, los gobernadores, los alcaldes y a toda la sociedad como componentes que se deben incluir más allá del campo político clásico. Necesitamos, por supuesto, mucho más financiamiento. Pondría como prioridad los principios de la Observación General 19 del Comité de los Derechos del Niño vinculados con los niños y niñas porque la realización de sus derechos del niño está primero. Si hay poco dinero, que se destine a las infancias para asegurar y proteger sus derechos en todos los ámbitos, en todos los temas.

Por otra parte, es importante resaltar la necesidad de multiplicar la investigación. Se necesita monitorear y evaluar las políticas existentes, pero también mirar para adelante, investigar qué está pasando, qué falta, a qué horizontes queremos llegar, qué pasa en las infancias, en todas las infancias, porque hay muchas formas de experimentar las infancias que están completamente ocultas.

De hecho, si observamos el monitoreo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (particularmente el 4.2.), se evidencia que es fragmentado más allá del liderazgo de tres organizaciones internacionales como son la OMS, UNESCO Y UNICEF, pero que no dialogan entre sí aunque deberían hacerlo porque cuidan el proceso de diálogo con cada uno de los países, pero los indicadores del 4.2 están repartidos y entonces, finalmente, no sabemos qué pasa con las primeras infancias.

En este sentido, hay que impulsar el trabajo, interesar a las universidades para investigar sobre los niños y niñas pequeños, generar estudios en los centros de investigación universitarios, como en los años 70 cuando se pensaba en transformar el mundo en un lugar mejor y no en juntar certificaciones de maestría, doctorado, post doctorado. Como decía Nacho Gadara: que el mundo sea una gran rotisería donde todos puedan comer.

También se hace necesario reflexionar sobre la participación y la democracia, sobre la tensión entre las iniciativas comunitarias y las formales, cuando vemos que en las primeras se observa una base más democrática que en los viejos sistemas educativos creados en el siglo XIX, bajo el paradigma del positivismo. Hace falta democracias de más alta densidad con mucha más participación y que los niños y niñas también participen. Los imagino participando desde sus lenguajes: los niños y niñas pequeños no hablan, pero sí se comunican a través de otros lenguajes. Por eso es importante que también tengan voz y voto, participen y comuniquen sobre qué plazas quieren, qué espacio público quieren y qué necesitan.

PMG: Desde la perspectiva de indagar acerca de las necesidades desde la primera infancia, el diseño de la política pública debería considerar el máximo de los recursos posibles priorizando indiscutiblemente a la primera infancia en razón del impacto que tiene en el desarrollo posterior de las sociedades en su conjunto. No hay que olvidar que esas niñeces que son criadas en determinados contextos y a quienes se les considera y trata o no de manera adecuada, luego crecen

y tienen un desarrollo en el espacio social que a su vez va generando la co-construcción como sociedades con mayores o menores dificultades.

Considerando que la política pública de primera infancia debiera ser una prioridad gubernamental, se debe considerar un abordaje de tres temáticas imprescindibles.

Por una parte, las necesidades emocionales de niñas, niños y adolescentes. En segundo término, el juego y la interacción, aspecto que suele dejarse de lado porque parece que fuera menos importante, que no tuviera ninguna razón de ser, que fuera como algo ocioso o inoficioso en el desarrollo vital. Lo cierto es que el juego es un mecanismo de interacción y de generación de identidad donde la primera infancia se desenvuelve habitualmente, es una forma de lenguaje y de comunicación que no puede ser desatendida al momento de construir intervención desde el Estado. Y, por supuesto, todo lo que se relaciona con el buen trato y la protección, donde parece ineludible poner el foco de manera relevante en la atención de quienes son cuidadores de niños y niñas de primera infancia. En el caso de Chile se ha desarrollado un cierto comportamiento social que, desafortunadamente, lleva a hablar de la transgeneracionalidad de la violencia, esto es que quienes han sido víctimas de violencia en su crianza, luego reproducen esta conducta cuando son personas adultas en relación a los niños y niñas que crían. Es necesario y relevante realizar un corte en este ciclo para poder lograr que se produzca una crianza respetuosa con reconocimiento y validación.

Y retomando los términos de la participación, los niños y niñas son desde que nacen parte de la ciudadanía, en un

concepto superador del derecho a emitir sufragio, que en Chile es solo desde la mayoría de edad. Como país estamos atravesando un proceso constituyente y uno de los desafíos a los que se enfrenta tiene que ver con esta concepción de ciudadanía, que involucra precisamente la manera en la que el Estado y la sociedad en su conjunto se relaciona con quienes somos ciudadanos y ciudadanas, más allá de si cuento con la posibilidad de votar o no, de marchar o no y protestar en las calles de mi país para obtener algún tipo de resultado. Porque la primera infancia es poco probable que genere una manifestación de reclamo de sus derechos, pero este hecho no implica que no los tengan, ni que como Estado no estemos obligados a permitirles el ejercicio efectivo que tienen desde que nacen.

Estos tres elementos involucran de manera ineludible darles espacio de participación efectiva a los niños y niñas. La primera infancia es un desafío para las instituciones. Por lo general, las personas adultas tendemos a paralizarnos frente a un niño o niña muy chiquitito porque no sabemos cómo interactuar ni cómo hablarles.

Desde la lógica de la política pública sería importante relevar estos ámbitos o focos al momento de las definiciones sobre el futuro para este grupo de la población.

MG: Las niñeces no marchan, no tienen pañuelos de colores ni banderas; menos aún quienes todavía no caminan o no pueden darse a entender, por lo menos, verbalmente.

Ahora bien, en América Latina, los grandes niveles de desigualdad hacen que todos estos programas, planes y leyes no

se apliquen en igualdad de condiciones. En la Argentina, por lo menos, debo decir que lamentablemente esto sucede, quisiera dar mejores noticias, pero no.

También hay buenas noticias. En la República Argentina por primera vez hay un presupuesto que aborda de manera transversal los temas dedicados a la niñez y a las adolescencias. Y ¿esto es una muy buena noticia? sí, es una muy buena noticia contar con un presupuesto que aporta una mirada transversal al considerar no sólo los aspectos típicos de salud, educación y desarrollo sino también el acceso a agua potable, el medio ambiente, la existencia de cloacas, el servicio de gas, y las familias y sus ingresos. Sobre este último punto se avanzó de manera considerable en la Argentina lo que es vital para el cuidado, porque son las familias las que crían y cuidan (junto con otros actores) en especial a los más chiquitos, a las más chiquitas.

La Asignación Universal por Hijo de 2009 es una gran política pública que cumple a cabalidad con el artículo 26 de la Convención sobre los Derechos del Niño en relación a la seguridad social. El 94% de quienes la perciben son mujeres, lo que evidencia claramente que una cosa es el deber ser, lo que querríamos que fuera, sobre todo para las capas medias y lo que en realidad es: ¿ese alto porcentaje de mujeres significa que los varones están haciendo otra cosa en los casos en los que hay un varón en la familia (aunque en la mayoría no lo hay)?

¿Cuál es el obstáculo? El obstáculo es que estamos viviendo un capitalismo desbocado, donde es imposible pensar una política pública igualitaria cuando el enemigo es tan poderoso y no permite que la misma alcance a todos y todas en igualdad

de condiciones y de oportunidades. La concentración de la riqueza es cada vez más poderosa.

En la Argentina, la tasa de asistencia de menores de 5 años a servicios de cuidado infantil de 2019 a 2020, para el quintil más alto, es de 50,4% de cobertura en todo el país. Y, para el más bajo, para los más pobres, es de 27,7%. En la Ciudad de Buenos Aires y en otros grandes bolsones de riqueza de la provincia de Buenos Aires alcanza un 90% mientras que hay parajes en el interior donde la cobertura es de solo 4%. El dato generalizado oculta la desigualdad.

Frente a un capitalismo desbocado y al capitalismo financiero, deberíamos pensar en un pacto mundial por la primera infancia en el que aquellos que concentran la riqueza también piensen en las niñas, niños y adolescentes. Otro tanto para las empresas no solo en iniciativas muy interesantes de formación, apoyo a proyectos y plazas sino en la generación de empleo para las personas adultas que cuidan a los niños y las niñas; ese debería ser el primer objetivo social de las empresas en el mundo, no solo en los países de la América Latina.

Otra cuestión muy importante a prestar atención es el tema del sistema. En el caso de la Argentina existen varios sistemas que a veces en lugar de ampliar la escena de la protección social más bien segregan. Ya hay suficientes sistemas, no debería ser necesario seguir sumando otros: contamos con el de promoción y protección y bajo su órbita se ubicarían otros subsistemas.

Ciertas veces me inquieto porque los sistemas, sobre todo en los '90, han sido impulsados para cumplir con el consenso de Washington. Entonces quienes quedamos fuera de las ri-

quezas producidas en el mundo, aplicaremos políticas focalizadas que los mantengan vivos. La Observación General N° 19 recomienda reflatar la Observación General N° 5 que señala que las políticas económicas impactan positiva o negativamente en los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes. La Opinión Consultiva N° 5 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos señala que las políticas de ajuste impactan negativamente en la vida de niños, niñas y adolescentes.

Entonces, abogo por un pacto mundial que coloque en el centro las condiciones materiales y simbólicas de vida de niños, niñas y adolescentes y sus familias, sobre todo aquellas más vulnerables, teniendo en cuenta que las decisiones políticas y económicas macro impactan directamente en la felicidad o infelicidad de nuestros niños o niñas.

VD: Me pregunto: ¿Es posible garantizar un sistema de cuidados que proteja los derechos del niño o la niña y que pueda lograr el bienestar y una vida plena y feliz? Y respondo que sí: que el reconocimiento del derecho de los niños y niñas y de los humanos es un derecho histórico e irreversible. Que hay progresos en los últimos 50 años, también hay políticas regresivas y retrocesos. Pero es así la historia, las guerras son retrocesos en la paz, pero hemos logrado construir la visión de un mundo que respeta los derechos humanos. En ese sentido, creo que debemos ser un poco optimistas y positivos, crear una cierta autoconfianza que este camino es irreversible y lo- graremos cada vez más adelantos.

En cuanto a la meta, pienso que debe ser para todas las infancias dejando de lado enfoques limitados que no permitan

universalizar e incluir a la totalidad, principalmente a los niños y niñas que están excluidos. Desde ese lugar, es necesario establecer prioridades para reducir la desigualdad. Identificar estrategias de inclusión, por ejemplo, en la educación inicial. La educación desde la cuna es el instrumento más revolucionario para reducir la desigualdad. Una tercera cuestión, ya mencionada, es el presupuesto para la primera infancia. Los ministerios tienen asignaciones para salud, educación, etc. Pero se requiere de un presupuesto amplio que articule los presupuestos sectoriales, que cree un fondo para la primera infancia y los tribunales de cuentas deben estar sensibilizados con la primera infancia. En Brasil tenemos una experiencia interesante en el sur sobre cómo los tribunales de cuenta están abordando los presupuestos de la primera infancia.

Para alcanzar una vida plena para las infancias y que sean felices, debemos llamar a artistas y poetas, no solamente a economistas, intelectuales e investigadores. Convocar a quienes dibujan, cantan, hablan sobre infancias y escriben poemas sobre niñeces, porque la belleza es un derecho de las infancias, de los niños y niñas más pobres; un plato de frijoles con arroz puede tener una belleza. El niño y niña que reciben una mirada de afecto de su papá, de su mamá, que reciben la mano para cruzar la calle tienen una experiencia de cuidado que es fundamental. No solamente los aspectos académicos, teóricos y racionales ofrecen sensibilidad a las personas adultas. Es necesario sumar la mirada de la estética porque permite construir una visión del mundo con más respeto, más afecto y más cuidado en el sentido de la ternura. Debemos ser

más tiernos con los niños, y los artistas y poetas nos pueden enseñar a serlo.

PMG: Tanto a nivel nacional como en la región y en el mundo es reconocida la experiencia de “Chile Crece Contigo”, una política que ha tenido un impacto positivo y que interviene desde la gestación hasta los 4 años de vida de los niños y niñas. Actualmente, a partir de una revisión de un panel de expertos, se detecta que el programa, luego de una gran potencia al inicio, se va debilitando. Lo intersectorial empieza a perder intersección, lo que tiene consecuencias en la manera de intervenir debidamente en favor de los derechos de quienes son destinatarios de esa política pública.

En este sentido, en vez de realizar una revisión analítica del programa para poder incorporar las necesidades de cambio por el paso de los años, se tomó la decisión de ampliar cobertura y ya no abarca desde la gestación hasta los 4 años, sino hasta los 9 años. Pero lo que se observa es que entre los 4 y 9 años la intervención es deficiente porque el sistema pierde de vista a los niños y niñas. Existe un problema con la exclusión escolar, si bien se esperaba que la relación entre el sistema educacional y la provisión de derechos a través de Chile Crece Contigo asegurara una intervención persistente en el tiempo hasta esta edad. Se trata de un análisis de expertos y expertas que presentan evidencia de este programa y de la política pública pero que ahora necesita ajustes para dar nuevas respuestas a lo que fuera su origen.

MG: Temo dar una imagen pesimista; por el contrario, soy optimista pero también realista. Estamos en un mundo unilaterial y poder ver esa realidad es vital para revertirla. Para poner una nota positiva, a pesar de la compleja situación económica de la Argentina, es que la pobreza se redujo entre el primer y segundo semestre del 2021 del 54,9% al 51,85% y la indigencia del 16,8% a 12,6%. Esto es significativo porque 13.200.000 niños, niñas y adolescentes viven en nuestro país. Esta evolución está vinculada con la inversión destinada a las infancias y con la incidencia de la Defensoría y el sistema de protección. Es decir, se puede y debe avanzar, pero también es clave considerar que el desafío por delante es interpelar a los grandes intereses que mueven al mundo para que se dispongan en razón del interés superior de las niñeces.

MML: El tema de la ciudadanía en la primera infancia es un punto central y se resuelve desde el sentido de universalidad: los derechos humanos son para todos y todas, para todos los niños y todas las infancias. Si bien hay una dimensión individual, es la dimensión del colectivo, de toda la sociedad y de respeto al interés superior lo que puede alumbrarnos en esta búsqueda.

Alguien, que ya no está con nosotros, Eduardo Bustelo, hablaba de interés superior y señalaba que la expresión en inglés "the paramount Interest" representa el concepto de "el interés más superiorísimo de todos", que fue traducida como "interés superior", que en inglés es "the best interest the children". Resulta fantástico que en nuestra patria grande tengamos una definición de interés superior, superiorísimo, "the Paramount".

Al recorrer los barrios del conurbano bonaerense se torna evidente la falta de belleza. Hiller dijo hace 300 años que tenemos ansia de belleza. Y la niñez tiene ansia de belleza, de la palabra poética, la linda canción, la cultura que es parte de la cultura común, otra cuestión mal repartida en la infancia. No podemos hablar de desarrollo solo como si fuera maduración dado que solo es posible en conversación con la cultura y abriendo ese pozo común y repartiendo entre todos y todas.

HACIA LA DÉCADA POR LA ATENCIÓN Y LA EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA

Desde la presidencia de OMEP se propone el impulso de un gran movimiento social planetario para que Naciones Unidas implemente la “Década por la Atención y Educación de la Primera Infancia”. Esta iniciativa ha ido tomando forma en la 74ª Asamblea Mundial de la OMEP.

“La humanidad tiene una enorme deuda con la primera infancia. Nos encontramos en una coyuntura histórica profundamente cruel y dolorosa para la niñez que exige la construcción de una acción decidida que la revierta y que asegure el bienestar y el desarrollo pleno de los niños y niñas desde su nacimiento. La causa por los derechos humanos de la infancia debe ser puesta en el centro de las agendas políticas de todos los países para asumir, enfrentar y superar los riesgos, sufrimientos e injusticias que viven las y los más pequeños en la etapa fundacional de sus vidas”, señala el documento que justifica el impulso de esta “Década”.

Entre los fundamentos se puede destacar que, a lo largo de su historia, el Sistema de las Naciones Unidas ha instalado en la agenda pública internacional una serie de temáticas de vital importancia y centralidad a partir de la declaración de días, semanas, años y decenios específicos, con el objetivo de sensibilizar, promover conciencia e impulsar el desarrollo de políticas

globales y de fuerte impacto social. La proclamación de “La Década de las Naciones Unidas para la Atención y la Educación de la Primera Infancia” resulta de enorme trascendencia, ya que ofrecería un conjunto de lineamientos y estrategias en materia de política que los gobiernos podrán utilizar, según proceda, para garantizar que los niños y las niñas en la primera infancia gocen de sus derechos consagrados. La niñez se encuentra frecuentemente invisibilizada como beneficiaria de las políticas públicas, y sigue relegada en su ciudadanía, marginada de la respuesta estatal y con serios obstáculos para acceder a la satisfacción de los derechos reconocidos por la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas (CDN-NU) y el Marco Internacional de Derechos Humanos, especialmente en lo relativo a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

La “Década” se basa en la consideración de la educación como un derecho humano y como una herramienta para el logro de los demás derechos e incluye una visión amplia y holística de la educación desde el nacimiento, que excede la escolarización e incluye el cuidado y la crianza, y la acción y responsabilidad mancomunada de las instituciones, las familias, las comunidades y los Estados.

La “Década” se centra en el desarrollo de la disponibilidad y acceso a servicios y programas de AEPI de calidad porque está demostrado que contribuyen a la supervivencia, el crecimiento, el desarrollo y el aprendizaje de la niñez, incluidas la salud, la nutrición y la higiene, así como al desarrollo cognitivo, social, afectivo y físico, desde el nacimiento hasta el ingreso en la enseñanza primaria.

La “Década” aportaría significativamente en el tramo final de la Agenda 2030, ofreciendo herramientas para reorientar, articular y dinamizar las intervenciones públicas y privadas, la acción de las familias, de las comunidades y de las organizaciones internacionales de cooperación para el desarrollo, entre otros actores. Esta Agenda se compromete con el desarrollo de todos los seres humanos a lo largo de toda la vida, proponiéndose acabar con la pobreza en el mundo; combatir las desigualdades; construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas; proteger los derechos humanos; promover la igualdad de género; y asegurar la protección de los bienes comunes naturales. La primera infancia se hace presente en distintos ODS, como el 2 (sobre nutrición), el 3 (salud), 4 (educación), el 16 (protección) y otras tantas metas que impactan directa e indirectamente sobre el bienestar, el desarrollo y en las condiciones de vida de las nuevas generaciones.

La primera infancia es una etapa determinante para cada ser humano en particular, y para la sociedad en su conjunto. Los Estados Miembros deben asegurar el financiamiento adecuado, sostenible e intangible para garantizar la realización de todos sus derechos humanos, en particular el derecho universal a la atención y la educación, comprometiéndose con el principio de interés superior del niño.

La “Década” puede transformarse en una plataforma de alto valor material y simbólico para revertir el impacto de la pandemia sobre las nuevas generaciones. También, favorecerá el regreso a la presencialidad en nuevas y mejores condiciones, asegurando vínculos cariñosos y tiernos de encuentro inter e intrageneracional.

El objetivo general es posicionar a la primera infancia en el centro de la agenda global, promoviendo la creación de un amplio movimiento mundial con participación del Sistema de las Naciones Unidas, los Estados y gobiernos, la sociedad civil, el mercado, la academia y la ciencia, para incrementar, de manera significativa y urgente, los esfuerzos por la protección integral de los derechos humanos de la primera infancia con especial énfasis en su cuidado y educación.

Mientras que los objetivos específicos son:

- A)** Impulsar procesos, programas y proyectos que promuevan el desarrollo, la atención y la educación de la primera infancia como derechos humanos, como un bien común y una responsabilidad colectiva, contribuyendo al logro de su sostenibilidad a escala global.
- B)** Orientar y fortalecer la intervención de los Estados y gobiernos en la definición e implementación de políticas públicas integrales y efectivas dirigidas a la primera infancia.
- C)** Apoyar y fomentar la financiación pública y privada y la inversión directa en políticas dirigidas a los niños, niñas y familias a nivel local, nacional y regional.
- D)** Fortalecer y participar activamente en el proceso de seguimiento y monitoreo del cumplimiento de los ODS relativos a la primera infancia, articulando recursos, coordinando iniciativas globales y locales y potenciando sinergias.
- E)** Promover la inclusión y participación de las niñas y niños, las familias, las comunidades y las organizaciones de la

sociedad civil en todas las etapas de las políticas de AEPI y en todas las iniciativas.

F) Promover la ampliación de la cobertura y la mejora de la calidad de los programas de AEPI en todo el mundo.

G) Apoyar iniciativas globales y locales de respeto al desarrollo de la cultura de la infancia a través del juego, el lenguaje, el movimiento, las canciones, las artes y las tradiciones, así como garantizar el acceso de niños y familias a TICs confiables y asequibles, incluida la conectividad a Internet en áreas rurales y urbanas, materiales y recursos de calidad, y tecnología educativa para el aprendizaje.

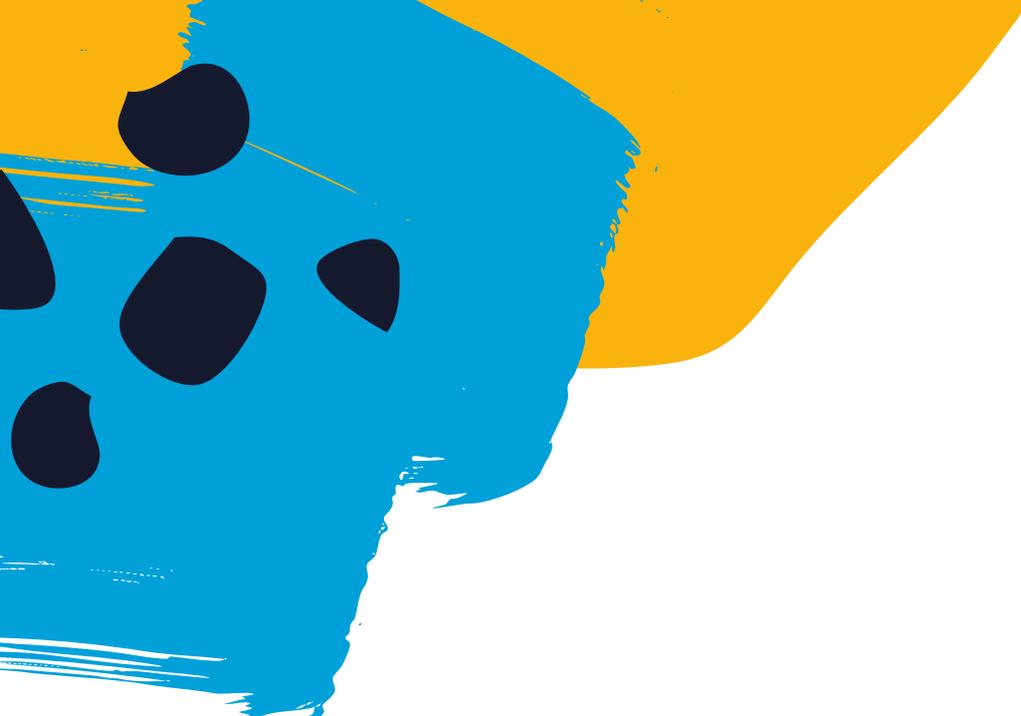
H) Impulsar iniciativas globales, nacionales y subnacionales para reforzar la protección de los niños y las niñas en la primera infancia contra todo tipo de violencia y/o abuso, particularmente de género, así como de atención prioritaria en los casos de movilidad humana, emergencias sanitarias y naturales, y garantizar prioridad absoluta en caso de cualquier conflicto armado.

I) Implementar mecanismos científicos y participativos para la evaluación y el seguimiento de las políticas de AEPI en todo el mundo con el fin de determinar su impacto, su evolución y los obstáculos que vayan surgiendo.

J) Fortalecer la formación y desarrollo continuo de los agentes educativos para la primera infancia, incluyendo a los

docentes, las familias y las comunidades como primeros espacios educativos. Impulsar sistemas de formación de grado, postgrado y de formación permanente para todos los recursos humanos que se vinculen con las niñas y los niños en los servicios de AEPI.

K) Desarrollar políticas y estrategias de articulación interinstitucional e intersectorial basada en la implementación de políticas, estrategias y programas de AEPI entre los diversos actores sectoriales e institucionales, reconociendo la importancia de estos procesos para garantizar impacto e integralidad.



3

**LA VOZ
DE LAS NIÑAS
Y LOS NIÑOS**



ESPACIOS QUE CONSTRUYEN NUEVAS CIUDADANÍAS

En este apartado hacemos visibles experiencias en las cuales niños y niñas son protagonistas. Existen prácticas al respecto que se multiplican en distintos territorios, como por ejemplo, la línea de trabajo del Proyecto internacional de ciudades de las niñas y los niños promovido por Francesco Tonucci.

En ese sentido, compartimos producciones de dos experiencias representativas, producidas por el Consejo de niñas y niños de Ciudad de Buenos Aires y el de Arroyito (provincia de Córdoba). Estos proyectos forman parte de la Red Argentina del Proyecto “La Ciudad de las niñas y los niños”.

CIUDAD DE BUENOS AIRES

En el caso del Consejo de niñas y niños de primera infancia en Ciudad de Buenos Aires se da la particularidad de que se trata de niños y niñas de nivel inicial del Distrito Escolar N° 10.

El Consejo propone un espacio de escucha directa por parte de las supervisoras del distrito al estudiantado de salas de 5 años, mediante una modalidad de participación de un niño o niña por cada escuela, a los fines de tomar decisiones de gestión orientadas también por la mirada de las infancias. Los niños y niñas son elegidos por sorteo y reciben el nombre de consejeros y consejeras; las reuniones se realizan una vez por mes, de manera presencial o virtual.

A través de propuestas de juego que convocan a los y las miembros del Consejo a tomar la palabra, los niños y niñas expresan, desde su propia perspectiva, cómo deberían ser los jardines de la región para adecuarse a las necesidades y deseos de las infancias.

Esta experiencia es un gesto democratizador, ya que amplía la participación de la comunidad en la gestión escolar, teniendo en cuenta que los ámbitos de escucha suelen circunscribirse a las personas adultas (familias, autoridades, equipos docentes, de dirección y supervisión). Se trata, asimismo, de una decisión política al acercar la realidad de los jardines a las expectativas de la comunidad incluyendo a las de la niñez.

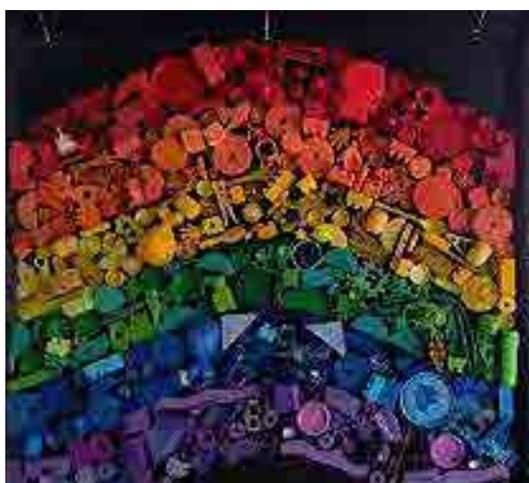
ARROYITO

Desde los comienzos de la actual gestión municipal, se asumió el desafío de consolidar el “Programa Arroyito Ciudad de Niñas y Niños” que en la actualidad es parte activa y referente provincial en la Red Argentina de Ciudades de las Niñas y los Niños, perteneciente al mencionado proyecto Internacional.

El Consejo es un dispositivo primordial que tiende a abrir canales de participación, acciones y proyectos impulsados desde la perspectiva de las infancias. Arroyito cuenta con un Consejo Municipal propio, sostenido y fortalecido en los últimos años, que integran bianualmente, chicos y chicas de entre 9 y 11 años.



**UNA CIUDAD DE NIÑAS Y NIÑOS ES UNA CIUDAD
DONDE PODEMOS AYUDAR A CREAR COSAS**
Yuthiel, 11 años. Consejero



La obra del marco de colores fue realizada por los consejeros Tobías Pérez Bianchimano y Juana Covela Colque, alumno de la Escuela 13 y alumna de la escuela N° 21 del JIN (Jardín de Infantes Nucleado) Distrito Escolar N° 10 durante el primer encuentro 2022 del consejo.

El arco iris lo realizó la totalidad de la comunidad educativa del Jardín de Infantes Nucleado (JIN) N° 10, Distrito Escolar N° 10 a fin de hacer realidad un pedido del Consejo de la Región.

En esta oportunidad compartimos el trabajo que desde el Consejo se realiza en un espacio público de relevancia como es el río Xanaes que atraviesa la ciudad.

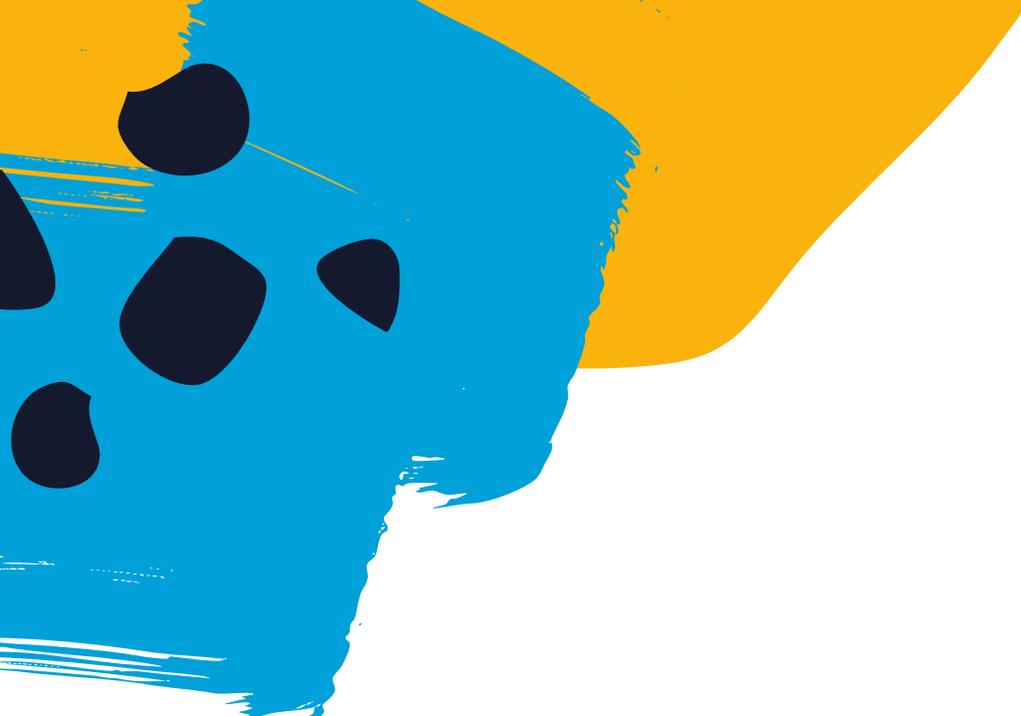
Específicamente el balneario municipal, en las costas del río Xanaes, fue el escenario en el que se realizó una de las intervenciones a cargo de la niñez. Convocados por la Dirección de Turismo, el Consejo aceptó el desafío de colaborar en las mejoras generales del balneario.

Luego de recorrer las nuevas atracciones y reformas realizadas en 2021, los chicos y chicas propusieron realizar un mural en ese espacio natural tan significativo para toda la comunidad.

A través de una metodología de participación infantil, los consejeros y consejeras exploraron nuevas maneras de observar y recorrer el lugar, para luego elaborar el diseño del mural a partir de lo que querían comunicar.

Así, el balneario se resignificó como espacio de juego, de escondites, de “nuevos mundos”, como un lugar de libertad y autonomía con tesoros por descubrir. Un modo de ser y estar en un espacio público que se revaloriza y resignifica de manera única y maravillosa, gracias a la voz de las infancias.

Finalmente, y de la mano de una artista local que orientó el proceso, pintaron su obra colectiva, dejando plasmada una creación tan genuina como colorida, embelleciendo el lugar y visibilizando su participación como ciudadanía del presente.



4

A MODO DE CONCLUSIÓN



ACCESO UNIVERSAL A LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ: UN COMPROMISO COLECTIVO

El recorrido realizado para la producción de esta publicación ha confirmado la importancia de trabajar con foco en la primera infancia, momento en el que se concentran los procesos más relevantes del desarrollo humano.

Intervenir en esta etapa apoyando y promoviendo el desarrollo integral infantil es estratégico para la construcción de igualdad de derechos. Vital Didonet lo señala de manera contundente cuando dice “la educación desde la cuna es el instrumento más revolucionario para reducir la desigualdad”.

En esta línea, se destaca la propuesta promovida por la OMEP que nos invita a organizarnos para lograr la sanción de la iniciativa “Década por la Atención y Educación de la Primera Infancia”. La misma se enfoca en la necesidad e importancia de “posicionar a la Primera Infancia en el centro de la agenda global, así también como a nivel local y nacional promoviendo la creación de un amplio movimiento tendiente a incrementar los esfuerzos por la protección integral de los derechos humanos de la primera infancia”.

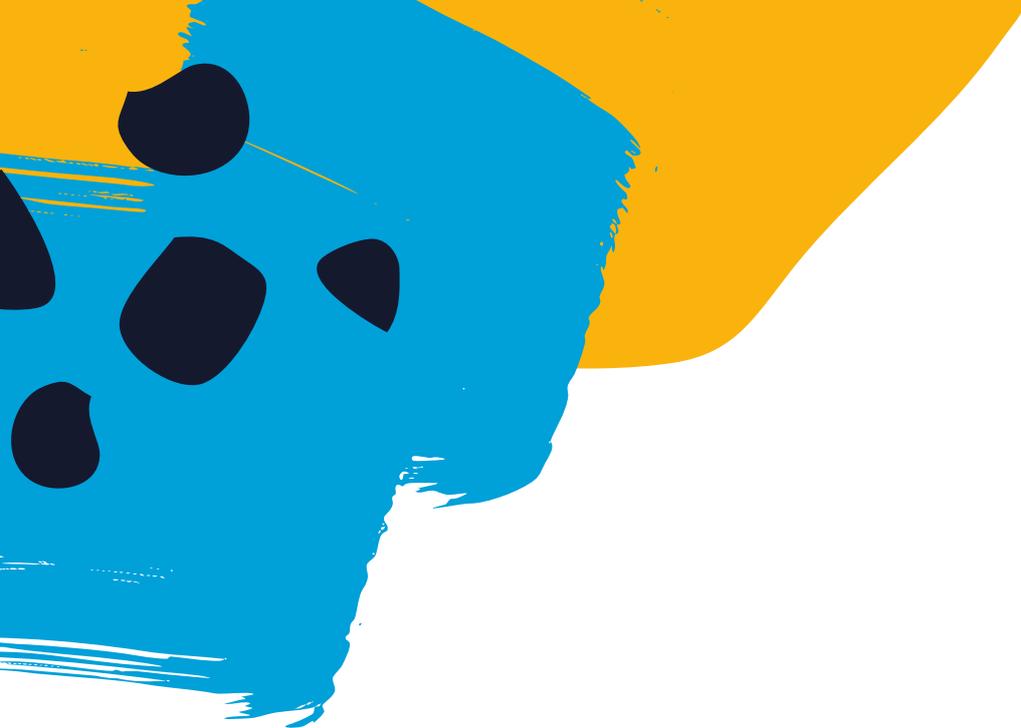
Al recorrer los capítulos de esta publicación se evidencia que, para avanzar en hacer efectivos los derechos de niñas y niños,

es menester que en el diseño, desarrollo y evaluación de las políticas existan estrategias de articulación interinstitucional e intersectorial en torno a programas de atención y educación de la primera infancia. En este sentido, se hace preciso favorecer la participación de las familias, los referentes de espacios de atención y educación, las comunidades, las organizaciones de la sociedad civil, referentes académicos e incluso los mismos niños y niñas, en todas las etapas de definición de las políticas de AEPI y en las iniciativas que se generen para la niñez.

Otro aprendizaje que nos deja este espacio de diálogo es la necesidad de incorporar siempre la perspectiva de los territorios reales y concretos habitados por niños y niñas, apoyando y fortaleciendo el ámbito local y la dimensión comunitaria. Si se considera que los diferentes espacios por los que transita la niñez deben vincularse entre sí y dialogar, es menester avanzar desde modelos clásicos de políticas por sector (salud, educación, desarrollo social, urbanismo, etc.) hacia otras lógicas que los complementen abordando tanto problemáticas específicas (por ejemplo, medio ambiente o participación ciudadana) como por grupos etarios como es la primera infancia.

En definitiva, invitamos a comprometernos colectivamente para que, como lo señala Gabriela Marzonetto, “podamos como sociedad reflexionar sobre los aciertos a fortalecer y errores y deudas a subsanar para que el aniversario por los 40 años de la CDN nos encuentre celebrando que el objetivo de la universalidad en el acceso a los derechos de todos los niños y todas las niñas ha sido cumplido”.

Un desafío común, una oportunidad histórica de recorrer este camino en forma conjunta.



ANEXO



LOS ESPECIALISTAS Y REFERENTES PARTICIPANTES

GABRIELA MARZONETTO. Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín. Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo por Georgetown University y Universidad Nacional de San Martín. Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional de Cuyo. Se especializa en análisis de políticas sociales de familias y género en perspectiva comparada. Ha realizado consultorías para la OMEP, UNICEF Argentina, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género-ELA, OIT y Gender and Development Network. Entre sus publicaciones recientes se encuentra “Propuesta de modelo de análisis de la coordinación institucional en la implementación de políticas sociales. El caso de las políticas de cuidado infantil en Argentina”. Actualmente desarrolla su investigación postdoctoral sobre las reformas de licencias por nacimiento en América Latina, con beca del CONICET en la Universidad Nacional de Cuyo. Es miembro de la Red de Políticas #NoSinMujeres, de Políticas en Red Mendoza y del Carework Network.

PABLO DE GRANDE. Doctor en Ciencias Sociales y Humanidades por la Universidad de Quilmes. Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Es Investigador del Consejo

Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y trabaja en temáticas vinculadas con la infancia en el Instituto de Estudios Histórico-Sociales (IEHS-IGEHCS) de la Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Es colaborador del Centro de Estudios Desigualdades, Sujetos e Instituciones (CEDESI) de la Universidad de San Martín.

RAÚL MERCER. Médico pediatra y máster en epidemiología. Coordina el Programa de Ciencias Sociales y Salud de FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), Argentina. Integrante de la Comisión Lancet-OMS-UNICEF para el informe: “¿Un futuro para los niños de todo el mundo? Coordina la Iniciativa CAP-2030 en Argentina (“Children in All Policies”, www.cap-2030.org). Miembro del Comité de Pediatría Social de ALAPE (Asociación Latinoamericana de Pediatría), de la International Society of Social Pediatrics (ISSOP) y del Standing Committee de la International Pediatric Association (IPA). Participa en actividades de docencia, investigación y extensión en temáticas relacionadas con los derechos de la niñez y la adolescencia, la salud, el desarrollo y el curso de vida, el enfoque de género, los derechos sexuales reproductivos y no reproductivos, la equidad y los determinantes sociales y comerciales de la salud de la niñez y la adolescencia.

NÉSTOR LÓPEZ. Sociólogo, graduado en la Universidad de Buenos Aires. Su actividad académica, tanto en la docencia como en la investigación, se centra en el análisis de la estructura social de los países de América Latina, y en la relación entre la dinámica social y las políticas sociales y educativas de la re-

gión. Cuenta con numerosas publicaciones, entre libros y artículos de revistas. La mayor parte de su carrera profesional se desarrolló en el ámbito de las Naciones Unidas. Inicialmente en la oficina de UNICEF Argentina, y desde el año 2000 hasta el 2020 en la oficina para América Latina de IPE UNESCO. Allí creó, en el año 2003, el SITEAL (Sistema de Información de Tendencias Educativas de América Latina). Actualmente se desempeña como consultor senior e investigador en el campo de la políticas sociales y educativas, así como en el análisis de la estructura social en los países de América Latina.

MARISA GRAHAM. Abogada especialista en derecho de familia. Profesora adjunta de grado y posgrado en derecho de familia y de niños de la Facultad de Derecho, de la Universidad de Buenos Aires; profesora de posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales de la misma Universidad y Directora de la Diplomatura de posgrado "Derechos de la niñez y la adolescencia en contextos sociales, políticos y culturales". Fue asesora de la Comisión de Tratados de Derechos Humanos y de Integración de la Convencional Constituyente del año 1994; y ocupó varios cargos relacionados con la materia en la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Nación. Actualmente es la Defensora de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la Nación.

PATRICIA MUÑOZ GARCÍA. Abogada, egresada de la Universidad Católica de Temuco, Magíster en docencia universitaria de la Universidad del Desarrollo y Diplomada en Derechos y Garantías de niños, niñas y adolescentes en procesos judiciales de la

Pontificia Universidad Católica de Chile. Cuenta con más de 20 años de experiencia laboral en el servicio público. Durante 14 años desempeñó diversas funciones en la Fiscalía de Chile, como abogada asistente, fiscal adjunto, Directora de Unidad de Delitos Sexuales y VIF y Gerenta de la División de Atención a las Víctimas y Testigos, también se ha desempeñado como docente y expositora en diversos espacios académicos, ha sido invitada como conferencista en diversas instituciones públicas, privadas, así como universidades a lo largo y ancho del país.

MERCEDES MAYOL LASSALLE. Maestra Normal Nacional y Licenciada en Ciencias de la Educación, Universidad de Buenos Aires. Exdirectora del Área de Educación Inicial de la Ciudad de Buenos Aires. Fue profesora del Programa Regional de Capacitación en Planificación y Gestión de Políticas Educativas, IPE-UNESCO Buenos Aires, Oficina para América Latina. Actualmente es Profesora de la Maestría en Educación Infantil de la Universidad de Buenos Aires y Miembro electo del Grupo de Coordinación de la Consulta Colectiva de ONG sobre EDUCACIÓN 2030 - CCNGO / ED 2030. Hace más de 20 años que es socia de OMEP: fue Vicepresidenta y Presidenta del Comité Argentino. En 2013 fue elegida Vicepresidenta Regional para América Latina, en el periodo 2014-2019. Fue elegida Presidenta Mundial para el periodo 2020-2022, y fue reelecta para el periodo 2023-2025. Durante su gestión ha liderado un Plan Estratégico organizado en las áreas: Incidencia Política, Educación, Organización, Comunicación.

VITAL DIDONET. Profesor, licenciado en filosofía y en pedagogía, con maestría en educación. Los estudios y la militancia política lo hicieron experto en educación infantil y en políticas públicas para la primera infancia. Primer coordinador nacional de educación preescolar en el Ministerio de Educación de Brasil. Por doce años fue consultor legislativo de la Cámara de Diputados. Coordinó la participación de la sociedad y del gobierno en la elaboración del Marco Legal de La Primera Infancia en Brasil (Ley 13.257/2016). Soy miembro de la Red Nacional Primera Infancia. Coordinó el diseño del Plan Nacional por la Primera Infancia. Es asesor de esa Red en políticas públicas y legislación para la Primera Infancia. Miembro de la Red de Líderes en Primera Infancia de América Latina y el Caribe, coordinada por Horizonte Ciudadano/Chile.

MILTON BIDESE. Máster en Inmigración Refugio y Relaciones Intercomunitarias por la Universidad Autónoma de Madrid, Lic. en Trabajo Social por la Universidad Nacional de La Matanza, Especialista en problemáticas familiares por la Universidad Nacional de General San Martín. Actualmente es Director de Fortalecimiento y Formación en Primera Infancia de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, del Ministerio de Desarrollo Social de Nación, donde ejerce hace 20 años en el diseño e implementación de ofertas formativas para personas que trabajan en los Espacios de Primera Infancia a nivel nacional. Tiene artículos y colaboraciones en temas específicos de primera infancia.

ADRIÁN ROZENGARDT. Docente, investigador, autor de diversas publicaciones. Magister en planificación y gestión de políticas sociales. Doctorando en Ciencias Sociales, FLACSO y Especialista en “Políticas públicas para la igualdad”. CLACSO/FLACSO Brasil (2016/2017). Consultor nacional e internacional de políticas públicas para la primera infancia. Trabajó con UNICEF Argentina, Bolivia, El Salvador y la oficina regional para América Latina. Consultor del BID, UNESCO, IIN/OEA, BCIE. Ex Coordinador del Programa Conjunto de ODS de Naciones Unidas en Argentina: “Primera Infancia y Sistema integral de cuidados”. Director nacional de primera infancia (2010/2015), Coordinador del Plan Nacional de Acción por los Derechos de niños, niñas y adolescentes de Argentina (2008/2011), director general Adjunto de Niñez de la Ciudad de Buenos Aires (2005/2007). Integrante de la Red Hemisférica de legisladores y ex legisladores por la primera infancia y de la Red de Líderes por la primera Infancia de Convergencia para la acción, Fundación Horizonte Ciudadano.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

A MÁS DE 30 AÑOS DE LA CDN: LOGROS Y DESAFÍOS PENDIENTES PARA EL ACCESO UNIVERSAL A LAS PRESTACIONES DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LAS INFANCIAS EN EL CONO SUR. POR GABRIELA MARZONETTO

Referencias

- Acuña, Carlos H., y Fabián Repetto.** 2006. "La Institucionalidad de las Políticas y los Programas de Reducción de la Pobreza en América Latina".
- Agis, Emmanuel, Carlos Cañete, y Panigo Demian.** 2009. "El impacto de la Asignación Universal Por Hijo En Argentina", 1-54.
- Antía, Florencia.** 2018. "Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura". *Desafíos* 30 (2): 193-235.
- Arza, Camila, y Florencia Chahbenderian.** 2014. "Pensiones básicas en América Latina. Diseño, cobertura y beneficios comparados en". 89. Documentos de Trabajo CIEPP. Buenos Aires.
- Benza, Gabriela, y Gabriel Kessler.** 2021. *La Nueva Estructura Social de América Latina. Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas*. 1a ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.** 2011. "Informe de Gestión. Primeros Años, Programa Nacional de Desarrollo Infantil."
- . 2012. "Documento técnico. Acompañamiento y sostén para la crianza, juntos por los primeros años". Buenos Aires.
- Consejo Nacional de la Infancia.** 2018. *Política Nacional de Niñez y Adolescencia. Sistema integral de garantías de derechos de la niñez y adolescencia (2015-2025)*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Cunill-Grau, Nuria.** 2016. "A intersetorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual". *Cuadernos de Estudos. Desenvolvimento social em debate*, núm. 26: 33-66.

- Franco, Sandra, y Valeria Llobet.** 2017. "Los centros de desarrollo infantil y los procesos de institucionalización del cuidado de la infancia". En XXXV International Congress Latin American Studies Association, 17. Lima.
- Heckman, James J, Sergio Urzua, y Jora Stixrud.** 2006. "The effects of cognitive and noncognitive abilities on labor market outcomes and social behavior".
- Konterllnik, Irene, y Cristina Fraccia.** 2015. Infancia: transitando nuevos caminos. Lecturas y propuestas en torno a la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Marzonetto, Gabriela.** 2019. "La política de los programas de cuidado infantil en América Latina. Un análisis comparado de Argentina, Chile y Uruguay (2005-2015)". Universidad Nacional de San Martín.
- Mayol, Mercedes, Gabriela Marzonetto, y Analía Quiroz.** 2020. "La Educación Inicial en los Sistemas Educativos Latinoamericanos para los Niños y Niñas de 3, 4 y 5 años". Análisis Comparativos de Políticas de Primera Infancia. Buenos Aires.
- Mazzini Marcondes, Mariana, y Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz.** 2016. "Política de creches no Brasil: até onde caminhou o compromisso com a igualdade de género". En Implicações demográficas e questões sociais, editado por Nathalie Reis Itaboraí y Arlene Martinez Ricoldi, 244. Belo Horizonte: MG ABEP.
- Morel, Nathalie, Bruno Palier, y Joakim Palme.** 2012. "Beyond the welfare state as we knew it?" En Towards a social investment welfare State, editado por Joakim Morel, Nathalie, Palier, Bruno and Palme, 33-90. Bristol: The Policy Press.
- Pautassi, Laura.** 2013. "Perspectivas actuales en torno al enfoque de derechos y cuidado: La autonomía en tensión". En Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura, editado por Laura Pautassi y Carla Zibecchi, 99-132. Buenos Aires.
- Pautassi, Laura C.** 2013. "El trabajo de cuidar y el derecho al cuidado ¿Círculos concéntricos de la política social?" Revista Cátedra Paralela, núm. 10: 65-92.
- Rede Nacional Primeira Infância.** 2010. "Plano Nacional pela Primeira Infância". Plano Nacional pela Primeira Infância, 140.

Rodríguez Enríquez, Corina, y Laura Pautassi. 2014. La organización social
La organización social del cuidado de niños y niñas.

Rozengardt, Adrián. 2014. "Estudio sobre el rol de los servicios no formales de cuidado y educación de la primera infancia como dispositivos de inclusión social". Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Argentina.

---. 2020. "Lo no formal en la atención y educación de la primera infancia en América Latina. Análisis comparado". Análisis comparativos sobre la educación inicial. Buenos Aires, Argentina.

Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia. 2013. "Plan Nacional Creciendo Juntos". Buenos Aires.

SITEAL. 2019. "Atención y Educación de la primera infancia. Protección integral para la primera infancia". Buenos Aires.

UNICEF. 2019. "Políticas Públicas de Primera Infancia, un camino prioritario" 1^{era} edición: 35.

Zibecchi, Carla. 2013. "Organizaciones comunitarias y cuidadoras: reconfiguración de responsabilidades en torno al cuidado infantil". En Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura, editado por Laura Pautassi y Carla Zibecchi, 317-52. Buenos Aires: Biblos.

EL ESCENARIO DEMOGRÁFICO DE LA PRIMERA INFANCIA (0 A 4 AÑOS). POR PABLO DE GRANDE

Referencias

Acuña, M. (2015). Diagnóstico de la primera infancia en la Argentina. Documento de trabajo N°142. Serie Primera Infancia. Buenos Aires: CIPPEP.

Allemandi, C. (2012). Consideraciones médico-sociales e intentos de regulación de la lactancia asalariada en la ciudad de Buenos Aires de fines del siglo XIX y principios del XX. Presentado en 3^{ras} Jornadas de Estudios sobre Infancia. Universidad de General Sarmiento.

Binstock (2010). Tendencias sobre la convivencia, matrimonio y maternidad en áreas urbanas de Argentina. Revista Latinoamericana de Población, 4(6)

Bourdieu, P. (1998). La distinción. Madrid: Taurus.

- Colangelo, M. A.** (2018). Construcción de la infancia y de un saber médico especializado: los comienzos de la pediatría en Buenos Aires, 1890-1920. *História, Ciências, Saúde*, 25(4), p.1219-1237.
- Cosse, I.** (2010). Desconciertos frente al nuevo modelo de crianza. Madres y padres en la Argentina de los años 1960. En Lionetti L. y Míguez D. (comps.) *Las infancias en la historia Argentina*. Rosario: Prohistoria.
- Di Risio, M.** (2018). Ley de divorcio vincular (1987) y ley de matrimonio igualitario (2010). En *Sexo, drogas & religión. Debates y políticas públicas sobre drogas y sexualidad en la Argentina democrática*. Teseo: Buenos Aires, 2018
- Erbiti, C.** (2007). Transformaciones del sistema urbano argentino a fines del siglo XX: desafíos para la gestión del territorio. IV Seminario de Ordenamiento Territorial: Ordenamiento Territorial y Problemáticas Urbanas, 1-11.
- Filgueira, F. y Aulicino, C.** (2015). La primera infancia en Argentina: desafíos desde los derechos, la equidad y la eficiencia. Documento de trabajo N°130. Serie Primera Infancia. Buenos Aires: CIPPEP.
- Grushka, C.** (2014). Casi un siglo y medio de mortalidad en la Argentina... *Revista Latinoamericana de Población*, 8(15), pp. 93-118.
- Jelin, E.** (2017). Familia. Un modelo para desarmar. En Faur, Elonor (ed). *Mujeres y varones en la Argentina de hoy. Géneros en movimiento*. Buenos Aires: Siglo XXI-Osde, pp. 51-73.
- Lan, D. y Migueltorena, A.** (2017). Aportes para el estudio de ciudades intermedias de Argentina. En F. Maturana, M. E. Beltrão Sposito, C. Bellet, C. Henríquez y F. Arenas (eds) *Sistemas urbanos y ciudades medias en Iberoamérica*. Santiago: Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 16-43.
- Lehner, M. P.** (2012). Partos en la primera mitad del siglo XX. En: Kornblit AL, Camarotti AC, Wald G, comps. *Salud, Sociedad y Derechos*. Buenos Aires: Editorial Teseo, pp. 275-94.
- Magistris, G.** (2014). Del niño en riesgo al niño sujeto de derecho. Los ¿nuevos? sujetos destinatarios de los sistemas de protección de la niñez contemporáneos. *Niños, menores e infancias*, 9, pp. 1-18.

- Mazzeo, V.** (2007). La mortalidad de la primera infancia en la Ciudad de Buenos Aires, 1860-2002. *Papeles de población*, 13 (53), pp. 241-273.
- Nari, M.** (2004). Políticas de la maternidad y maternalismo político: Buenos Aires (1890-1940). Buenos Aires: Biblos.
- Otero, H.** (2004). La transición demográfica argentina a debate. Una perspectiva espacial de las explicaciones ideacionales, económicas y político-institucionales. En *El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y de la población, siglos XIX-XX*. Buenos Aires: Siglo XXI de Argentina Editores.
- Savina, C.** (2019). Impacto de la reforma del nuevo código civil y comercial de la nación argentina en el derecho pensionario de los cónyuges divorciados, Ley 17.562 e instituto de la compensación. Trabajo final de grado. Buenos Aires: Universidad Siglo 21
- Tuñón, I. y Poy, S.** (2015). Aportes para la medición de las privaciones sociales en la primera infancia. Incidencia, evolución y principales determinantes. En Tuñón, I. (coord) *Desafíos del desarrollo humano en la primera infancia (Argentina, 2010-2013)*. Buenos Aires: Biblos, pp. 31-52.
- Velázquez, G.** (2008). Las regionalizaciones argentinas: evolución de su capacidad de discriminación del bienestar de la población (1943-1992), *GeoFocus*, 8, pp. 18-43.
- Velázquez, G.** (2016). Geografía y calidad de vida en la Argentina: análisis regional y departamental, 2010. Tandil: UNICEN.

LA SALUD DE LAS INFANCIAS. REFLEXIONES A PARTIR DE LO QUE NOS DEJÓ LA PANDEMIA POR COVID-19. POR RAÚL MERCER

Referencias

1º Informe Especial del Observatorio de la Infancia y la Adolescencia SAP-UNICEF "Coberturas de vacunación un desafío para el pediatra. UNICEF - Sociedad Argentina de Pediatría. 2022.

Doherty T, Engebretsen IM, Tylleskär T, Burgoine K, Baerug A, Mercer R, Baker P, Clark D, Pereira-Kotze K, Max Kroon M. Questioning the ethics of international research on formula milk supplementation in low-income African countries. *BMJ Global Health* 2022;7:e009181. doi:10.1136/bmjgh-2022-009181

Durán-Strauch E. Sindemia por COVID-19: Un reto para la Pediatría. *Boletín ISSOP*. 2021.

Guerero G. **Midiendo el impacto de la COVID-19 en los niños y niñas menores de seis años en América Latina.** Enero 2021. Mapeo de encuestas en curso y sistematización de lecciones aprendidas. *El Diálogo – REMDI – UNICEF*.

Hincapié, D., López-Boo, F. y Rubio-Codina, M. El alto costo del COVID-19 para los niños. Estrategias para mitigar su impacto en América Latina y el Caribe. *BID*. Junio, 2020.

Horton, R. Offline: COVID-19 is not a pandemic. *Lancet Editorial*; Vol 396 September 26, 2020.

International Pediatric Association (IPA). Webinar. Pediatricians Tackle Childhood Obesity during the COVID-19 [Pandemic](#).

Lancet Commissioners. After COVID-19, a future for the world's children? www.thelancet.com

Menno Baumann. COVID-19 and mental health in children and adolescents: a diagnostic panel to map psycho-social consequences in the pandemic context. [Discover Mental Health \(2021\)1:2](#)

Mercer R. [La salud, la pandemia y el pandemio \(2020\)](#)

Molteni Erika, Absoud Michael, Duncan Emma L. Assessing the impact of the pandemic in children and adolescents: SARS-CoV-2 infection and beyond www.thelancet.com/child-adolescent Vol 6 April 2022

OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19) -[Combatting COVID-19's effect on children](#)- August 2020.

Organización Panamericana de la Salud. Análisis de género y salud: COVID-19 en las Américas (2021)

Raúl Mercer, Evelina Chapman, Carlota Ramírez, de [FLACSO](#), Argentina, y María Teresa Ruiz Cantero.

Pereira-Kotze C, Jeffery B, Badham J, Swart E, du Plessis L, Goga A, Lake L, Kroon M, Saloojee H, Scott Mercer R, Waterston T, Goldhagen J, Clark D, Baker P, Tanya Doherty. Conflicts of interest are harming maternal and child health: time for scientific journals to end relationships with manufacturers of breastmilk substitutes. *BMJ Global Health* 2022;7:e008002. doi:10.1136/bmjgh-2021-008002

Red Europea de Defensores de la Infancia Declaración de posicionamiento sobre la "Evaluación del impacto sobre los derechos del niño" (CRIA) Adoptada por la 24ª Asamblea General de ENOC, 18 de noviembre de 2020.

Singer, M. y cols. Syndemics and the biosocial conception of health. *Lancet* 2017; 389: 941-50.

Souaad Chemali, Almudena Mari-Sáez, Charbel El Bcheraoui and Heide Weish Chemali et al. Health care workers' experiences during the COVID-19 pandemic: a scoping review. ***Human Resources for Health (2022) 20:27***

Tretter F, Wolkenhauer O, Meyer-Hermann M, Dietrich JW, Green S, Marcum J, Weckwerth W. The quest for system-theoretical medicine in the COVID-19 era. *Front Med.* 2021;**8:251.**

Unwin J. H, Hills Susan, et al Global, regional, and national minimum estimates of children affected by COVID-19-associated orphanhood and caregiver death, by age and family circumstance up to Oct 31, 2021: an updated modelling study. www.thelancet.com/child-adolescent Vol 6 April 2022

Vinocur, P.; Ferrante, P.; Igarzábal, B.; Waisman, M.; Rajnerman, M. & Mercer, R. (2021). Childhood and the media during the COVID-19 pandemic. *Çocuk dergisi: Journal of Child*, 21(3), 237-246.

Vinocur P, Mercer R, et al. Las Inequidades en la Niñez Impiden Alcanzar los ODS. *Voces en el Fénix.* Nº 84, dic. 2021.



30 años

CONSTRUYENDO
OPORTUNIDADES
PARA LA NIÑEZ



Fundación **ARCOR**

www.fundacionarcor.org