

## Apuntes sobre los progresos y desafíos en la protección social a la infancia temprana<sup>1</sup>

Ianina Tuñón<sup>2</sup>

El Estado nacional adoptó la Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989) a través de la sanción de la Ley N° 23.849 en 1990; asumió compromisos frente a los Objetivos de Desarrollo para el Milenio (ONU, 2000) para el año 2015; sancionó la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (Ley 26.061) en 2005; y la Ley de Educación Nacional (Ley 26.206) en 2006; y la Ley 26.233 sobre Centros de Desarrollo Infantil. En esta línea se presentó, en 2008, el Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes basado en los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Ley 26.061; y se creó una nueva institución: la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF); y el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, como órganos rectores de las políticas de niñez de la nación y sus provincias, y base de la implementación de un Sistema de Protección Integral a nivel nacional.

Todavía está pendiente el nombramiento del Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, cuya función se considera relevante en tanto se espera que ejerza una función de supervisión de las acciones del gobierno y otros actores, de promoción de los derechos del niño/a, y constituya espacios de diálogo entre los niños/as y el Estado.

En 2005, se comenzó a implementar el Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años<sup>3</sup>, que se propone desarrollar acciones de sensibilización, acompañamiento y fortalecimiento de capacidades de las familias para la crianza de los niños/as desde un enfoque integral del desarrollo infantil. Se trabaja básicamente con tres líneas de acción: (1) acompañamiento a las familias a través de facilitadoras/es<sup>4</sup> que procuran fortalecer aspectos de la crianza aportando información y contactos oportunos. (2) Promoción de Iniciativas comunitarias orientadas a mejorar la calidad de los vínculos del niño/a con los adultos de referencia familiares; y (3) el desarrollo de actividades con las familias, en torno a cuestiones como una alimentación saludable, la importancia del juego en los vínculos y el aprendizaje, la educación en los primeros años, la escolarización inicial y el rol de la lectura, y el cuidados de la salud, entre otros.

En noviembre de 2009, en el marco de la crisis internacional y un progresivo estancamiento en la creación de pleno empleo, el Estado argentino amplió el régimen de

---

<sup>1</sup> Una versión ampliada de este artículo y un conjunto amplio de aportes de diferentes expertos de la región se puede encontrar en Tuñón, I. et al (2015). *Desafíos del desarrollo humano en la primera infancia*. Ed. Biblos.

<sup>2</sup> Socióloga. Dra. en Ciencias Sociales (UBA). Coordinadora de los estudios del Barómetro de la Deuda Social de la Infancia en el Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

<sup>3</sup> Primeros años es un programa que se inició en 2005 a partir de un convenio entre los Ministerios de Desarrollo Social, Salud, y Educación de la Nación, en el que se comprometieron a aunar recursos y desarrollar acciones integrales para acompañar y fortalecer a las Familias en la crianza de los niños/as de 0 a 4 años. En 2009, se sumaron el Plan Nacional de Abordaje Integral "Plan Ahi", Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. El reporte de evaluación oficial del programa señala que en 2011 (última información disponible) se logró sensibilizar a 544.300 familias, en 232 localidades en 23 jurisdicciones de la Argentina, desarrolló 148 iniciativas comunitarias, y movilizó a 11.339 facilitadores/as. Informe de Gestión Primeros Años. Programa Nacional de Desarrollo Infantil. <http://www.primerosanios.gov.ar/descargas/publicaciones/informes/informefinal.pdf>

<sup>4</sup> Miembros de la comunidad, con experiencia en trabajo barrial, pertenecientes a instituciones u organizaciones de la localidad que son capacitados en el marco del Programa para realizar actividades con las Familias. <http://www.primerosanios.gov.ar/>

protección social dirigido a la población en situación de vulnerabilidad a través de la “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” (AUH). Lamentablemente, este programa fue promulgado por medio de un decreto de necesidad y urgencia (Decreto 1602/2009)<sup>5</sup>. Esta política constituyó un punto de inflexión en el sistema de protección social, transformando el régimen de asignaciones familiares existente y dirigido únicamente a los trabajadores formales.

Entre otras medidas, la creación de la AUH estuvo acompañada por la inmediata incorporación a este programa de los hijos menores de 18 años de hogares que hasta ese momento recibían ingresos de otros programas de lucha contra la pobreza. Se estima que a través de la reestructuración del sistema, más de 2,2 millones de niños pasaron a ser beneficiarios directos del nuevo esquema. Según información oficial, a finales de 2010, la AUH asistía económicamente a 1,9 millones de hogares y brindaba asignaciones a 3,5 millones de niños/as. Actualmente, la AUH consiste en una prestación familiar no contributiva, que combina una transferencia de ingresos en efectivo con condicionalidades orientadas a promover la documentación, la salud y la educación de los niños/as en situación de vulnerabilidad social<sup>6</sup>(Salvia, Tuñón, Poy, 2014).

En esta línea, existen evidencias de un crecimiento sostenido del gasto público total y social desde el año 2003 hasta la actualidad. La participación del gasto público social se estima en alrededor de 65% del gasto público total, lo cual responde a las acciones del Estado nacional en materia de protección social (tanto de carácter contributivo como no contributivo). Asimismo, se destacan programas en el campo de la salud como el Programa *REMEDIAR* + *REDES*; el Plan Sumar (ex Plan Nacer); y en particular la incorporación de vacunas al Calendario Nacional de Vacunación y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.<sup>7</sup>

En el marco de estos adelantos en la protección social en áreas claves del desarrollo humano y social de la infancia cabe interrogarse sobre el estado de situación de la infancia en la Argentina en un conjunto acotado de indicadores de pobreza directa y participación en el sistema de seguridad social.

Según estimaciones propias con base en la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA)<sup>8</sup>, entre 2010 y 2014 se registró una merma de apenas 0,9 p.p. en la proporción

---

<sup>5</sup> Para lograr el beneficio de la AUH el adulto responsable (padre, madre o tutor) y el niño/a deben tener Documento Nacional de Identidad y, además, cumplir con un mínimo de 3 años de residencia en el país si fueran extranjeros. Asimismo, no deben recibir otros programas de asistencia no contributiva o asignaciones familiares contributivas, y ser desocupados, trabajadores de temporada, monotributistas sociales, trabajadores no registrados o empleadas domésticas cuyos ingresos no superan el salario mínimo vital y móvil. La modalidad de pago de la AUH se ajusta al cumplimiento por parte de los padres de ciertos requisitos que actúan como incentivos para la inversión en el capital humano de sus hijos (fundamentalmente, educación y salud). El 80% de la contribución económica es abonado de manera mensual y el 20% restante es acumulado y abonado anualmente cuando se demuestre que el niño concurrió a la escuela durante el ciclo escolar y cumplió con los controles sanitarios y el plan de vacunación.

<sup>6</sup> En su artículo 2, la normativa de la AUH establece que se requiere que los adultos responsables o los menores a su cargo cumplan con ciertas condiciones, entre las que destacan: 1) no percibir remuneración por encima del salario mínimo, vital y móvil vigente; 2) certificar la asistencia al sistema educativo público y al régimen obligatorio de vacunación; y 3) estar debidamente documentado, debiendo certificar tanto el titular como el niño extranjero una residencia legal en el país no inferior a tres años.

<sup>7</sup> Para un análisis pormenorizado de los progresos y retos en la protección social a la infancia y adolescencia en dos componentes claves como son educación y salud, se sugiere revisar el trabajo para CEPAL/UNICEF de Repetto y Tedeschi, 2013.

<sup>8</sup> Es una encuesta de hogares multipropósito que se realiza en el marco del Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA) de la Universidad Católica Argentina. Dicha encuesta se realiza una vez al año, todos los cuartos trimestres a nivel de una muestra probabilística representativa de aglomerados urbanos de la Argentina de 80.000 habitantes y más. [www.uca.edu.ar/observatorio](http://www.uca.edu.ar/observatorio)

de población entre 0 y 4 años en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)<sup>9</sup>. Se arriba al cuarto trimestre de 2014 con prácticamente un tercio de la primera infancia en hogares con NBI.

La propensión a la inseguridad alimentaria<sup>10</sup> experimentó una disminución entre 2010 y 2014 de apenas 2,1 p.p. y la situación más severa se estabilizó en torno a 8%. Lo que permite afirmar que en 2014 alrededor de 7,8% de los niños/a menores de 5 años vivía en hogares donde se expresó percibir hambre por no poder acceder a los alimentos por problemas económicos.

**Tabla 1. Indicadores de pobreza directa y protección social  
En porcentaje de niños/as entre 0 y 4 años**

	2010	2011	2012	2013	2014	Var. 2014- 2010	
Necesidades Básicas Insatisfechas	31,0	28,0	28,0	25,2	30,1	-0,9	
Inseguridad alimentaria	Total	21,4	20,5	19,0	16,9	19,3	-2,1
	Severa	9,1	10,5	7,6	8,2	7,8	-1,3
Cobertura a través de AUH y otros planes sociales	37,8	38,4	39,6	39,4	42,9	5,1	

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de la Deuda Social Argentina. EDSA, 2005-2013.

Estos datos permiten inferir que la Asignación Universal por Hijo (AUH), en el último trimestre de 2009, fue una medida acertada como estrategia de compensación. También, cabe advertir que la misma no ha sido una medida suficiente (Salvia, Tuñón, Poy, 2014).

La población de niños/as menores de 5 años que participa del sistema de seguridad social a través de la AUH y otros planes sociales en la Argentina urbana se estimó en 42,9% en 2014 y se incrementó la cobertura entre 2010 y 2014 en 5 puntos porcentuales.

No obstante, existe un desafío pendiente de protección social a la infancia y de revisión de los criterios de elegibilidad y universalidad. En efecto, al fundamentarse la AUH en criterios restrictivos, basados en la situación laboral de los padres de los niños/as, los beneficios sólo llegan a una parte de la población sin cobertura. La AUH reafirma la situación de informalidad laboral de gran parte de la población argentina, que no logra ser revertida a juzgar por el porcentaje de cobertura de la AUH. Las trayectorias laborales de los sectores vulnerables son cambiantes e inestables pero desde el Estado debe ser promovida su inclusión plena. Entonces, cabe cuestionar el criterio de elegibilidad de los beneficiarios a partir de la condición laboral de los progenitores de los niños/as (Salvia, Tuñón, Poy, 2014; Tuñón, 2014).

Desde la perspectiva de los derechos sociales, cabe llamar la atención que las mejoras alcanzados estos años en el nivel de vida y bienestar de los hogares con niños/as, a través de esta asignación, aunque por demás imprescindible, está lejos de ser una plataforma para la inclusión social ni un indicador de desarrollo humano sustentable e integrado socialmente.

<sup>9</sup>Porcentaje de niños/as que presentan al menos una de las siguientes privaciones: tres o más personas por cuarto habitable, habitar en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria), hogares sin ningún tipo de retrete, hogares con algún niño/a en edad escolar (6 a 12 años) que no asisten a la escuela y hogares con 4 o más personas por miembro ocupado y además cuyo jefe tuviera como máximo hasta primaria completa.

<sup>10</sup>Se entiende por inseguridad alimentaria total: niños/as en hogares en los que se expresa haber reducido la dieta de alimentos en los últimos 12 meses por problemas económicos y/o en hogares en los que se expresa haber experimentado "hambre" por falta de alimentos en los últimos 12 meses por problemas económicos. Esta última situación es la que se considera como Inseguridad alimentaria severa.

La mayor vulnerabilidad de la primera infancia a pertenecer a hogares con NBI se asocia a la juventud de sus progenitores que pertenecen a un grupo poblacional más propenso a enfrentar circunstancias hostiles como los problemas de empleo y educación. Los problemas de rezago educativo, desempleo y subempleo, y la informalidad laboral, afectan de modo particular a los jóvenes, al tiempo que son más extendidos y graves en situación de pobreza. Estos hogares con recursos materiales escasos, problemas de empleo y débiles relaciones familiares, comunitarias e institucionales de integración, se ven limitados en su capacidad de construir condiciones de bienestar para sus hijos.

En tal sentido, las carencias de recursos materiales, humanos y sociales condicionan las oportunidades de desarrollo integral del niño/a en la medida que se trata de un fenómeno multidimensional del que participan aspectos biológicos, psicológicos, ambientales, y socio-culturales. Es decir, que se trata de un fenómeno que depende de los recursos de los hogares en un sentido amplio, y en relación con las estructuras de oportunidades que se construyen desde los Estados en relaciones de corresponsabilidad con la sociedad civil y el mercado.

A partir de los progresos de las sociedades en el reconocimiento del niño/a como sujeto de derechos, y una mayor democratización del conocimiento científico respecto de qué es el desarrollo y su implicancia en la infancia temprana, es que muchos de los Estados de la región han comenzado a orientar acciones en favor de generar mejores estructuras de oportunidades para el desarrollo en los primeros años de vida y en particular en las áreas de los servicios de cuidado y educación que son las más rezagadas.

Si bien, durante la última década el Estado argentino ha avanzado en el reconocimiento del derecho al cuidado y la educación desde temprana edad<sup>11</sup>, es fácil advertir, que los servicios de que participan los niños/as entre 0 y 4 años pertenecen a diferentes institucionalidades (Ministerios de Educación, organizaciones sociales, comunitarias y empresarias), y se combinan con diferentes modalidades (maternales, jardines, jornadas extendidas, entre otras), al tiempo que carecen de un marco regulatorio común, y no se garantiza la formación suficiente de los educadores (Unicef, 2011)<sup>12</sup>. Además la extensión de la oferta de servicios se revela insuficiente para garantizar el derecho de todos los niño/a al cuidado y la educación en sus primeros años de vida<sup>13</sup>.

Según los datos construidos a partir de los registros administrativos del Ministerio de Educación de la Nación correspondientes al relevamiento anual 2010 y los datos

---

<sup>11</sup> La Ley de Educación Nacional, Ley 26.206, otorga identidad propia a la educación inicial como “una unidad pedagógica”, y promueve la inclusión de los niños/as entre los 45 días y los 5 años, la obligatoriedad en 2014 se estableció a partir de los 4 años de edad. También, se sancionó la Ley 26.233 sobre Centros de Desarrollo Infantil que se propone la promoción y regulación de los centros educativos. A partir de esta Ley se desarrolla el programa “Creciendo Juntos” entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Ministerio de Educación de la Nación. Este programa procura, por un lado, construir, refaccionar, ampliar y equipar espacios de atención a la primera infancia en todo el país; y por otro lado, formar y capacitar a educadoras, madres cuidadoras, cocineras, nutricionistas y profesionales de diversas especialidades, que se desempeñan en centros educativos.

<sup>12</sup> En septiembre de 2014, en la Provincia de Buenos Aires, se sancionó la Ley de Incorporación de la Modalidad de Escuela Comunitaria al Sistema de Educación Formal (Ley n°79413/14). El Art. 5° de la ley establece que “son educadores comunitarios de nivel inicial aquellos que impartan educación en el marco de las instituciones comunitarias de nivel inicial”; y en el Art. 11° que “en los casos en que las instituciones comunitarias de nivel inicial, que brindan educación y cuidado a alumnos de cuatro y cinco años de edad, contaren con educadores comunitarios de nivel inicial sin título docente, la Dirección General de Cultura y Educación promoverá las medidas conducentes para que obtengan titulación correspondiente, para lo cual valorará especialmente la experiencia, validación y capacitación de los educadores comunitarios”.

<sup>13</sup> En esta última década, los países de la región implementaron, subsistemas de protección integrales focalizados en la primera infancia como por ejemplo: “Chile Crece Contigo”, “Uruguay Crece Contigo”, y “Cero a Siempre” en Colombia. Estos subsistemas de protección integral en materia de cuidado infantil surgen como una cuestión central de los sistemas de bienestar. A través de estos sistemas los Estados asumen responsabilidades en la provisión de cuidado infantil y reconocen al niño/a como sujeto de derechos.

poblacionales del Censo 2010, en la Argentina aproximadamente 4% de los niños/as menores de 3 años asistía a jardines maternos. Mientras que a sala de 3 años asistía 38,7% y a sala de 4 años 77,6%<sup>14</sup>. Cabe recordar que estos ciclos en el nivel inicial no son obligatorios en la Argentina aunque la Ley de Educación Nacional promueve la inclusión temprana de los niños/as y, en tal sentido, es una obligación del Estado garantizar la oferta.

Los progresos en términos de garantizar la oferta de educación inicial son lentos y por demás insuficientes. La distribución de la población escolarizada según el tipo de gestión educativa permite advertir que la escolarización en establecimientos de gestión públicos se incrementa a medida que aumenta la edad de los chicos/as o se aproximan los ciclos obligatorios. Es claro que esto se debe a varios procesos combinados, por un lado, la insuficiente oferta de servicios educativos de gestión pública en los ciclos inferiores del nivel inicial, y por otro lado, la mayor propensión de los sectores sociales medios profesionales de incluir a sus hijos tempranamente en la educación inicial. Es claro que en este proceso operan factores de oferta y de demanda en relación a recursos humanos y sociales de los hogares y a desiguales estructuras de oportunidades para la educación de los niños/as menores de 5 años.

El Estado argentino se encuentra lejos de poder cumplir con las metas de universalización de la escolarización en niños/as entre los 3 y 4 años de edad. También se está distante de generar ofertas en cantidad y calidad orientadas de modo prioritario a las infancias vulnerables, y de promover y garantizar seriamente la formación suficiente de los educadores.

**Tabla 2. Porcentaje de alumnos por ciclo de la educación inicial y por tipo de gestión educativa**

		Maternal (0-2 años)	Sala de 3 años	Sala de 4 años	Total
Asiste		4%	38,7%	77,6%	25,2%
Gestión	Pública	44,8%	57,4%	67%	62%
	Privada	55,2%	42,6%	33%	38%
Total		100%	100%	100%	100%

Fuente: Relevamiento Anual 2010. DINIECE. Ministerio de Educación de la Nación.

Existe evidencia en torno a los beneficios de la inclusión temprana de los niños y las niñas en programas de cuidado y educación. Sin ser exhaustivos, y solo a modo de ejemplo, se mencionan: el Proyecto de Preescolar High/Scope Perry y el programa Early Head Start en Estados Unidos, el Programa Promesa en Colombia, el estudio Educación Preescolar y Primaria Efectiva (EPPE) en el Reino Unido, el Integrated Child Development Service (ICDS) en la India, y el Proyecto Integral de Desarrollo Infantil (PIDI) de Bolivia, son algunos estudios y experiencia que fueron objeto de evaluación y que arrojaron resultados similares (Siraj-Blatchford y Woodhead, 2009).

Entre las evidencias construidas en el marco de estos estudios, algunos de ellos de tipo experimentales, cabe destacar: (a) los mayores progresos cognitivos, sociales y comportamentales de los niños y niñas que participaron de los programas respecto de sus pares que no lo hicieron. (b) los beneficios prolongados en el rendimiento escolar en los trayectos educativos posteriores que se reconocieron en una reducción de las

<sup>14</sup> Las estimaciones propias a partir de la EDSA, en valores promedio 2010-2013, permite estimar un 4,1% de escolarización en el grupo de niños/as menores de 2 años, 14,5% en el de 2 años, 36,4% en el de 3 años, y 72,7% en el de 4 años. Es decir, que en promedio se estima una escolarización del 28,3% en el grupo de edad de 0 a 4 años en la Argentina urbana.

deserciones escolares y la tasa de repetición; y (c) la mayor propensión al desarrollo de capacidades de lectoescritura de modo temprano.

Algunas de estas investigaciones se realizaron sobre programas educativos de alta calidad para niños y niñas en situación de pobreza. Los resultados tanto de corto como de largo plazo de las intervenciones tempranas fueron positivos y mostraron la importancia de que las mismas sean integrales. Es decir, que contemplen aspectos nutricionales, de la salud física y emocional, así como la estimulación en el desarrollo de capacidades lingüísticas, motoras, creativas, sociales, entre otras que potencien el crecimiento y desarrollo pleno de los niños y las niñas.

### **Bibliografía**

Repetto, F. y Tedeschi, V. (2013): *Protección social para la infancia y la adolescencia en la Argentina. Retos críticos para un sistema integral*. Santiago de Chile: CEPAL/UNICEF.

Salvia, A., Tuñón, I. y Poy, S. (2014). "Desafíos teórico-metodológicos de los estudios de evaluación de impacto de programas sociales: el caso de la Asignación Universal por Hijo en la Argentina". Actas del *IV Encuentro Latinoamericano de Metodología en Ciencias Sociales. Organizado por la Red Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*. Heredia, Costa Rica, 27 al 29 de Agosto de 2014.

Siraj-Blatchford, I. y Woodhead, M. "Programas eficaces para la primera infancia", en Woodhead, M. y Oates, J. (2009). *La primera infancia en perspectiva*. Serie editada por Child and Youth Studies Group. The Open University.

Tuñón, I. et al (2015). *Desafíos del desarrollo humano en la primera infancia*. Ed. Biblos.

Tuñón, I. (2014). *Evolución del Desarrollo Humano y Social de la Infancia desde un enfoque de Derechos. Avances y metas pendientes en los primeros cuatro años del Bicentenario (2010-2011-2012-2013)*. ODSA-UCA. ISBN: 978-987-620-267-1.

Tuñón, I. (2012). "Educación inicial y desarrollo en la primera infancia. Niños y niñas entre 45 días y 5 años en la Argentina urbana". *Boletín del Barómetro de la Deuda Social de la Infancia*. Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA). ISSN 1853-6204.

UNICEF, (2011). *Servicios de atención de niños y niñas de 45 días a 36 meses*. Buenos Aires, UNICEF/Argentina.