



FLACSO
ARGENTINA

ÁREA DE DESARROLLO HUMANO Y SALUD
PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO
desarrollohumano@flacso.org.ar

Programa de Investigación en Desarrollo Humano

Proyecto “Análisis de las Políticas de
Primera Infancia en América Latina. Los
Programas de Desarrollo Infantil Temprano
Sus paradigmas, trayectorias y resultados”

APROXIMACIÓN AL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Investigadores: Pablo Vinocur y Raúl Mercer
Duración: Agosto de 2017 - Agosto 2018

LAS POLÍTICAS HACIA LA PRIMERA INFANCIA

1. PRESENTACIÓN

Dentro del conjunto de políticas públicas que se vienen implementando en gran parte de los países de la Región, se encuentran las dirigidas a la atención de la Primera Infancia.

Se entiende como tal, a aquellas intervenciones o acciones que lleva adelante, promueve o apoya el estado a nivel nacional, provincial/estadual/regional y/o local, con recursos y normas, hacia los niños desde su nacimiento y hasta los 5 años. Es decir hasta el comienzo de la educación primaria.

Estas intervenciones consisten en una multiplicidad de acciones dirigidas a acompañar y promover el desarrollo de todas las capacidades que tienen los niños. Ellas comprenden la promoción, el control y la atención de la salud de los niños; una alimentación y nutrición adecuada; el aprendizaje integral mediante una crianza estimulante a nivel familiar y comunitario, y a través de la educación inicial; estimulando en todos los casos el desarrollo del lenguaje, el desarrollo psicomotriz y el desarrollo psicosocial. Es decir, aquellos funcionamientos que contribuyan al desarrollo pleno de sus capacidades.

La importancia del Desarrollo Infantil Temprano (DIT) se ha visto confirmada a través de diferentes investigaciones realizadas en los últimos 20 años en distintos países y culturas, como una etapa única y relevante en el ciclo de vida de las personas en la que se despliegan una serie de hechos biológicos, sociales y culturales que son determinantes para su crecimiento cognitivo, psicológico, socioemocional y físico.

Su relevancia no solo refiere a un momento en el desarrollo de las personas en el que se pueden dotar a los niños de las capacidades que le aseguren un tránsito educativo exitoso, sino que también contribuye a una incorporación futura exitosa en el mercado de trabajo, y en la prevención de enfermedades crónicas en la edad adulta. Es decir, es quizás el momento más importante para la vida de las personas.

Hasta hace relativamente pocos años, la responsabilidad por el desarrollo de los niños descansó exclusivamente en su familia. Efectivamente ella fue y sigue siendo el actor principal en el cuidado y desarrollo de los niños. Sin embargo, y como consecuencia de los cambios que vienen registrándose en la dinámica familiar, así como por los avances en el conocimiento respecto a la relevancia de ciertos comportamientos, actitudes, y acciones que contribuyen al desarrollo integral de los niños (resumidas en lo que se denominan prácticas de crianza) se ha visto como relevante acompañar la irremplazable tarea de las familias, apoyando a sus padres y a la comunidad, así como también a los profesionales y técnicos de los servicios que interactúan con los niños en esas edades para reforzar ciertas prácticas de crianza que ayuden al referido proceso exitoso de desarrollo infantil.

Entre los cambios sustantivos que se vienen produciendo en el seno de las familias, se destaca el rol que tradicionalmente la cultura le adjudicó

con exclusividad a la mujer, que en su condición de madre, era la responsable principal en la que descansaba el proceso de crianza de los niños.

La incorporación al mercado de trabajo de las mujeres, la revalorización de su desarrollo personal, más allá de su condición de madres, ha provocado que la crianza de los niños tenga que ser compartida con otros. Estos pueden ser naturalmente otros integrantes del hogar (abuelos de los niños, tíos, hermanos mayores, el padre u otros familiares), y también allegados pertenecientes a redes comunitarias (vecinas, comadres).

Asimismo, el cuidado de los niños puede ser asumido, al menos parcialmente, por un servicio (jardín maternal, jardín de infantes, comedor infantil). Estos servicios pueden a su vez ser de gestión estatal, de gestión comunitaria (con o sin apoyo estatal), o de gestión privada.

La promoción del desarrollo infantil y el cuidado de los niños pequeños debería ser una política pública sustentada en las razones previamente mencionadas. Particularmente la existencia de una política de promoción del DIT puede entonces plasmarse en la estructuración de iniciativas diversas que forman parte de un sistema de protección social integral:

- Régimen de licencia paga por maternidad y nacimiento que facilite el proceso de crianza de la madre y el padre del niño, asegurando la mayor disponibilidad de tiempo posible de acuerdo a la cultura y los recursos que tenga un determinado país.
- Incorporación de acciones de promoción del DIT en los servicios de salud, fundamentalmente públicos, pero también privados.
- Incorporación de acción de promoción del DIT en otros servicios sociales
- Incorporación de la promoción del DIT en servicios de cuidado y alimentación comunitaria, gestionados por OSC u ONGs.
- Intervenciones orientadas a las familias con niños pequeños para que éstas tengan mejores posibilidades de asumir en plenitud la crianza de los niños, como pueden ser programas de empleo, transferencias condicionadas de ingreso, programas de acceso al hábitat, etc, particularmente cuando se trate de familias en situación de vulnerabilidad social.
- Intervenciones dirigidas a las familias con niños pequeños para reforzar las mejores prácticas de crianza y promoción del desarrollo, que consisten en general, en visitas periódicas de profesionales o técnicos especialmente capacitados para estos fines.
- Escuela para padres sobre promoción de la crianza con enfoque de DIT, mediante la organización de talleres en instituciones educativas, en servicios de salud, en instituciones comunitarias (iglesias, comedores, salones de usos múltiples). También mediante campañas comunicacionales en medios masivos.
- Formación de docentes de educación inicial, cuidadores, nutricionistas, trabajadores sociales, médicos, enfermeras, obstétricas, agentes de salud, en DIT, que apunte a mejorar la formación específica del campo profesional, pero también incorporando la perspectiva del trabajo integral.

- Organización de una oferta de servicios para el cuidado de los niños pequeños mediante:
 - ◆ la habilitación de servicios públicos propios,
 - ◆ la habilitación de servicios públicos gestionados por OSC sostenidos por financiamiento público
 - ◆ la habilitación de servicios gestionados en forma privada con subsidio total o parcial del sector público.

A su vez estos servicios pueden prestar muy diferentes servicios considerando distintas dimensiones. A saber:

- ❖ infraestructura y equipamiento que disponen,
- ❖ el número y perfil profesional de los recursos humanos que en ellos se desempeñan, en relación al número de niños;
- ❖ el número de horas que cada institución de cuidado funciona,
- ❖ el número de meses al año en que la institución presta el servicio.
- ❖ edad a partir de la cual los niños son admitidos en la institución (a partir de los 45 días; a partir del año; a partir de los 2 años; a partir de los 3 años), y el número y perfil profesional del personal asignado a cada grupo de edad, en relación al número de niños admitidos por grupo de edad.
- ❖ oferta de la institución o servicio (cuidado y alimentación; cuidado, alimentación y desarrollo cognitivo y socioemocional; solo alimentación; solo desarrollo cognitivo y socioemocional, todas ellas).

Casi todos los países latinoamericanos muestran diferentes niveles de desigualdad, pero en todos los casos ésta se convierte en uno de los principales rasgos negativos que tiene la Región. La desigualdad no es solo de ingresos, ni tampoco de logros educativos, de calidad de empleo, o de calidad del hábitat. También se expresa en las condiciones en que los niños nacen, crecen y se desarrollan. Y como antes fue señalado, este último es un elemento determinante para reproducir las condiciones de exclusión y vulnerabilidad social. Las mismas se encuentran entre grupos sociales, entre distintas etnias, y entre diferentes territorios.

En virtud de lo anterior, una política pública que tenga en cuenta y asigne prioridad al DIT tendría que estructurarse de modo tal de: 1. Promover el DIT en todos los niños, particularmente de aquellos que forman parte de hogares socialmente excluidos o en situación de vulnerabilidad; 2. Ofrecer servicios de calidad para todos los niños, particularmente para aquellos de hogares socialmente excluidos o en situación de vulnerabilidad, que facilite el trabajo fuera del hogar de la mujer, como parte de una política de protección social que promueve una redistribución de roles de género, respecto a la crianza y cuidado de los niños; 3. En este contexto de construcción de equidad de género y de redistribución de roles y cargas familiares, analizar la cobertura de protección que por licencias pagas por nacimiento cuenta la madre y el padre, aun cuando estas solo puedan ser usufructuadas por aquellos que forman parte de trabajadores que se desempeñan en el sector formal de la economía.

Considerando estos aspectos se propone implementar un estudio comparativo entre países, que permita aumentar el conocimiento acerca de esta temática, e identificar las principales fortalezas y debilidades de los mismos, con el fin de alentar y promover un debate dirigido a mejorar las políticas hacia la Primera Infancia.

2. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN ACERCA DE POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS AL DESARROLLO INFANTIL TEMPRANO

Se presentan a continuación las preguntas que deberían orientar los proyectos de investigación en este campo, en los diferentes países.

- ¿Cuáles son las principales características de las políticas de primera infancia?
- En qué ámbito del estado se planifica, se financia, y se gestiona: nacional/federal; provincial/estadual/regional; local?
- En qué consiste la oferta que promueve la política: escuela para padres; escuela para padres con visitas domiciliarias; centros de cuidado infantil; servicios de salud; servicios de alimentación y cuidado;
- Cuál es su institucionalidad en términos de integración y/o articulación de acciones que tradicionalmente llevan adelante diferentes sectores de la política pública (salud, educación, desarrollo social, justicia, trabajo, vivienda, cultura)?Cuál es su marco normativo y jurídico?
- Existe información sobre evaluaciones del crecimiento y desarrollo de los niños? Qué instrumentos utilizan? Qué resultados alcanzaron?
- Cuáles son las pautas de funcionamiento de cada una de los diferentes tipos de ofertas en términos de infraestructura, equipamiento, actividades, dotación y perfil profesional de los recursos humanos que en ellos trabajan?
- Cuál es la cobertura, la eficacia y /o la efectividad?
- Cuál es la población que accede a esta (estas) oferta(s) en términos de su condición socioeconómica, lugar de residencia, (criterios de focalización)
- A que proporción de la población llega esta oferta? Cómo ha venido evolucionando la cobertura?
- Cuál es el costo /niño de cada tipo de intervención?
- Cuál es el criterio formal y real para la focalización?
- Qué costo tiene para la familia participar de esa oferta?
- Si existen centros de cuidado, cómo y quién los gestiona: el estado, OSC, privado?
- Cuál es la modalidad organizativa de los Centros de Cuidado (horarios, edades, número y perfil de los RRHH, razón entre docentes y niños por grupos de edad, oferta alimentaria; vínculo con las familias; vínculo con la comunidad.
- Existen evaluaciones para determinar los resultados, efectos o impactos de algunas de estas intervenciones? Cuáles fueron sus conclusiones? Qué instituciones las promovieron y las realizaron?

3. TIPOS DE ESTUDIOS O INVESTIGACIONES A REALIZAR VINCULADAS A LA TEMÁTICA

3.1. ¿Cuáles son los determinantes sociales del desarrollo infantil temprano?

(Análisis de contextos y contribución relativa de los determinantes educativos, económicos, sociales, culturales y sanitarios, en el ámbito local)

Estudio de base territorial: estado, país o inter-país (estudio comparado)

3.2. ¿Cómo contribuyen los sistemas de protección social en la promoción del desarrollo infantil temprano?

Estudio de base documental: análisis de marcos documentales, legislativos.

3.3. ¿Cuál es el estado del desarrollo infantil?

(Análisis situacional del desarrollo infantil tanto en los aspectos de evaluación del desarrollo como de las condiciones necesarias para el DIT)

Estudio descriptivo: análisis de investigaciones, estudios y encuestas demográficas y de salud y desarrollo.

3.4. ¿Cuál es la oferta de sistemas de cuidados para la primera infancia?

(Análisis de las respuestas del Estado y de la sociedad civil mediante la provisión de cuidados formales e informales, modalidades institucionales de cuidado, calidad y cobertura)

Estudio de base territorial e institucional/documental: análisis de políticas y modalidades de cuidado, articulaciones público/privados, estructuras de financiamiento, cobertura, efectividad.

3.5. Tránsito de los enfoques basados en supervivencia a los de desarrollo y calidad de vida en la primera infancia.

(Análisis de los contextos políticos e institucionales relacionados con las respuestas de los países a los fenómenos de transición demográfica y epidemiológica)

Estudio de base programática y documental: análisis de los contextos socio-demográficos y epidemiológicos y de políticas que incorporan paradigmas vinculados con DIT y calidad de vida.

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA SOBRE LA TEMÁTICA

1. Araujo, María C., López-Boo Florencia, Puyana, Juan M., Panorama sobre los servicios de desarrollo infantil en América Latina y el Caribe, BID, División de Protección Social y Salud, Washington, 2013
2. Sunkel, Guillermo, Políticas Familiares y Regímenes de Bienestar en América Latina, CEPAL, Santiago de Chile, 2006.
3. Cunill-Grau, Nuria, Fernández Margarita y Thezá Manríquez Marcel; La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales. Lecciones derivadas del caso del sistema de

protección a la infancia en Chile. Revista Polis 36, 2013. Editado por Revues.org

4. Janus, Magdalena; Brinkman, Sally; Duku, Erik; Hertzman, Clyde; Santos, Robert; Sayers, Mary Schroeder, Joanne; Walsh, Cindy. The Early Development Instrument (EDI): A Population-based Measure for Communities. A Handbook on Development, Properties, and Use Offord Centre for Child Studies, Canada, 2007.
5. Irwin, Lori; Siddiqi, Arjumand; Hertzman, Clyde. Desarrollo de la Primera Infancia. Un Potente Ecuilizador. Informe Final para la Comisión de Determinantes Sociales de la Salud de la OMS, Canada, 2007.
6. SEN, Amartya; Invertir en la Infancia: Su Papel en el Desarrollo. Conferencia ofrecida en el Banco Interamericano de Desarrollo, Paris, 1999.
7. Esping Andersen, Gosta. Un nuevo Equilibrio de Bienestar. *Política y Sociedad*, 2007, Vol. 44 Núm. 2: 11-30. Universidad Pompeu Fa PRes of Southern Denmarkbra, Barcelona.
8. Bonke, J.; Esping Andersen, Gosta. Family Investments in Children: What Drives the Social Gap en Parenting? Study Paper No.26, University Press of Southern Denmark, Odense, 2009.
9. Esping Andersen, Gosta. Incomplete Revolution: Adapting Welfre States to Women New Roles, Oxford, Polity Press, 2009.
10. Faur, E. Organización Social del Cuidado Infantil en la Ciudad de Buenos Aires: El Rol de las Instituciones Públicas y Privadas, 2005-2008, Tesis de Doctorado, FLACSO Argentina.
11. Estudio Calidad Educativa en Educación Parvularia: Experiencias Internacionales y Representaciones Sociales Nacionales Universidad Alberto Hurtado, Centro de Políticas Comparadas en Educación, Universidad Diego Portales y Agencia de Calidad de Educación, Chile, 2015.
12. Lopreite, Debora. Las Mujeres y Los Niños Primero? Nuevas Estrategias de Inversión Social en América Latina. Revista Nueva Sociedad No. 239, mayo-junio, 2012.
13. Esquivel, Valeria; Faur, Eleonor; Jelin, Elizabeth. Las Lógicas del cuidado infantil: entre las familias, el Estado y el Mercado. IDES, UNFPA, UNICEF., IDES, 2012.
14. Berlinski, Samuel; Schady, Norbert. Los Primeros Años: El Bienestar Infantil y el Papel de las Políticas Públicas, BID, Washington, 2015.
15. Mari -Klose, Pau; Mari-Klose Marga. La Pobreza Infantil en Europa: el impacto de las políticas sociales. XV Congreso del CLAD, Santo Domingo, 2010.

16. Análisis de los Centros de Primera Infancia. Principales Resultados. CIPPEC, FLACSO Argentina, UNICEF. Buenos Aires, 2015.
17. De León, Gimena. Políticas de Cuidado en Clave Regional. Avances y Desafíos en Argentina. PNUD Argentina, 2015.
18. Rossel, Cecilia, Desbalance etario del Bienestar: El Lugar de la Infancia en América Latina. CEPAL, Serie Políticas Sociales. Santiago, 2013.
19. Black, Maureen M; Walker, Susan P; Fernald, Lia C H ; Andersen, Christopher T; DiGirolamo, Ann M; Lu, Chunling ; McCoy, Dana C; Fink, ^[1]_[SEP] Günther; Shawar, Yusra R Shiffman Jeremy, E Devercelli Amanda, Wodon, Quentin T ; Vargas-Barón, Emily Grantham-McGregor, Sally. Early Child Development coming of Age: Science through the Life Course. The Lancet Series 289. 2017.
20. The Lancet Series: January 2017. Introduction: A good start in life ensure a sustainable futur for all. Early Child Development: the foundation of sustainable Development.
21. Heckman James, Giving Kids a Fair Chance, MIT Press, 2013.
22. Repetto, Fabián, Díaz Langou, Gala, Aulicino, Carolina, De Achával, Olivia, Acuña, Malena. El futuro es Hoy. Primera Infancia en la Argentina. Editorial Biblos, CIPPEC, Buenos Aires, 2016