RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

Aulicino, Carolina

Desafíos hacia la integralidad en las políticas de primera infancia

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:
Aulicino, C. (2018). Desafíos hacia la integralidad en las políticas de primera infancia. Revista Intercambios, 3(1), p. 35-44. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/4260

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad
Nacional
de Quilmes

Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

Desafíos hacia la integralidad en las políticas de primera infancia

Buenos días. Mi nombre es Carolina Aulicino, soy politóloga y trabajo como Oficial de Políticas Sociales de UNICEF. En primer lugar quiero agradecer la invitación a Adrián Rozengardt, luego a la Universidad y a la Red Hemisférica, donde el año pasado tuve el placer de compartir experiencias en actividades realmente muy interesantes. Por tener miradas que comparto con colegas que me precedieron en esta Jornada, me encuentro ante el desafío de no repetir. Voy a contarles desde dónde nos paramos en UNICEF para abordar los desafíos de la Primera Infancia.

UNICEF ha acordado un marco estratégico de protección social. Entendemos la protección social como una herramienta de política pública –con ese norte de universalidad mencionado por Néstor López– que enfoca las vulnerabilidades económicas y sociales desde una equidad que permita cerrar brechas.

Entendiendo que las vulnerabilidades son siempre multidimensionales y dinámicas y, dado el objetivo que tenemos, nos paramos en una concepción de la protección social que es sensible a la infancia. Esto no habla de una protección social exclusiva de la infancia, sino de que además de las vulnerabilidades que afectan a los hogares y a las familias donde los niños crecen, también hay otras propias del ciclo vital de la infancia. Desde este parámetro, nosotros estamos abordando el tema del cuidado infantil como un capítulo especial de la protección social.

Como muchos de ustedes saben,

Carolina Aulicino: Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y magíster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés. Actualmente, se desempeña como Oficial de Políticas Sociales en el Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF) sede Argentina. Se ha especializado en temas relativos a Primera Infancia.

Entendiendo que las vulnerabilidades son siempre multidimensionales y dinámicas y, dado el objetivo que tenemos, nos paramos en una concepción de la protección social que es sensible a la infancia. Esto no habla de una protección social exclusiva de la infancia, sino de que además de las vulnerabilidades que afectan a los hogares y a las familias donde los niños crecen, también hay otras propias del ciclo vital de la infancia.

Argentina avanzó muchísimo a nivel normativo en la ampliación de derechos del niño, principalmente con la Ley Nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, las leyes de regulación de los centros de desarrollo infantil y las leyes de extensión de la obligatoriedad de la Educación Inicial.

el cuidado infantil atraviesa la protección social en tres dimensiones: una dimensión *material* que implica trabajo, una dimensión *económica* que implica costos –invisibilizados por ser afrontados generalmente por las mujeres en el mundo privado– y una dimensión *psicológica* que implica vínculos afectivos. El hecho de cuidar al niño implica un trabajo que por lo general no está remunerado ni visibilizado en las cuentas públicas de los sistemas estadísticos nacionales, como tampoco en los registros de las familias.

Argentina avanzó muchísimo a nivel normativo en la ampliación de derechos del niño, principalmente con la Ley Nacional 26.061[1] de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, las leyes de regulación de los centros de desarrollo infantil y las leyes de extensión de la obligatoriedad de la Educación Inicial. Hoy podemos asegurar que, desde el punto de vista normativo, estamos en un nuevo paradigma de protección integral, ese que también ilustró antes Néstor López. Sin embargo, persisten brechas en términos de realización efectiva de derechos.

Yo acá quería centrarme en dos grandes desafíos que atraviesan el cuidado infantil: el *tiempo* para cuidar y la. *remuneración*. El bienestar económico que pueda tener un hogar y una familia no solamente depende de los ingresos por trabajo remunerado, también hay un montón de actividades domésticas y de cuidado que son necesarias para que el hogar se mantenga y pueda alcanzar un bienestar. Esas actividades generalmente no están

[1]: Ver en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/

remuneradas.

Hay toda una literatura que habla de la pobreza del tiempo como de los pobres ocultos. Hay un montón de familias a las que si se las cuenta de acuerdo a los ingresos, no califican como pobres. Pero si se hace un análisis y se cuantifica el tiempo que, por lo general las mujeres, dedican a las tareas de cuidado y a las tareas domésticas, si se toman en cuenta los ingresos resignados del mercado laboral a causa de suplirlos por el trabajo doméstico, entonces sí hay familias que entran en la categoría de pobreza. Es decir: es posible identificar un conjunto de personas y hogares que cuentan con ingresos monetarios mayores a los que definen el umbral de pobreza, pero de todas maneras no son lo suficientemente altos para poder adquirir sustitutos en el mercado y así suplir los déficits de tiempo. Se trata del conjunto de los "pobres ocultos". Una política fundamental que permite conciliar el tiempo de la vida familiar y la vida laboral es la política de licencias.

En nuestro país solamente tienen acceso a este tipo de licencias 1 de cada 2 trabajadores. La cuenta resulta de dejar afuera no solo a los trabajadores informales, sino también a los monotributistas y a los autónomos, puesto que la legislación solamente abarca a los trabajadores formales en relación de dependencia. Aparte, estas licencias se caracterizan por ser de corta duración: la Ley de Contrato de Trabajo establece 90 días de licencia por maternidad −por debajo del mínimo establecido en la Recomendación 183 de la OIT− y 2 días de licencia por paternidad.

Sin embargo, lo que termina pasando es que cada niño tiene el derecho a ser cuidado por su familia, pero condicionado al tipo de inserción laboral que su familia tenga.

En Argentina hay convenios que han avanzado más allá de los 90 días: las empleadas del sector público nacional tienen 100 días; en las provincias hay una amplísima variedad de licencias entre los empleados públicos, los docentes y los trabajadores agrarios; hay convenios colectivos que superan los 90 días; hay empresas que reconocen licencias por encima de lo estipulado normativamente.

Sin embargo, lo que termina pasando es que cada niño tiene el derecho a ser cuidado por su familia, pero condicionado al tipo de inserción laboral que su familia tenga. Además, las mencionadas licencias −que duran mucho más en mujeres que en varones− reflejan y reproducen el sesgo de género maternalista en el cuidado. En efecto, las licencias por crianza o las licencias familiares −que pueden ser compartidas, de hecho hay experiencias en otras partes del mundo, inclusive en nuestra región− que contemplan las necesidades de cuidado más allá de los primeros meses de vida del niño, son prácticamente inexistentes en nuestro país.

Voy a compartir con ustedes algunos datos que salen de la última encuesta MICS que hizo UNICEF en la Argentina, desarrollada con la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia durante los años 2011 y 2012. Los datos de dicha encuesta muestran que, si uno toma en cuenta todos los servicios educativos y de cuidados brindados por la multiplicidad de actores −el sistema educativo formal, los servicios que dependen de las áreas de desarrollo y los municipios, los servicios comunitarios−, solo el 32%

Los datos de dicha encuesta muestran que, si uno toma en cuenta todos los servicios educativos y de cuidados brindados por la multiplicidad de actores −el sistema educativo formal, los servicios que dependen de las áreas de desarrollo y los municipios, los servicios comunitarios−, solo el 32% de los niños y niñas entre 0 y 4 años accede a los servicios de educación y cuidado.

de los niños y niñas entre 0 y 4 años accede a los servicios de educación y cuidado.

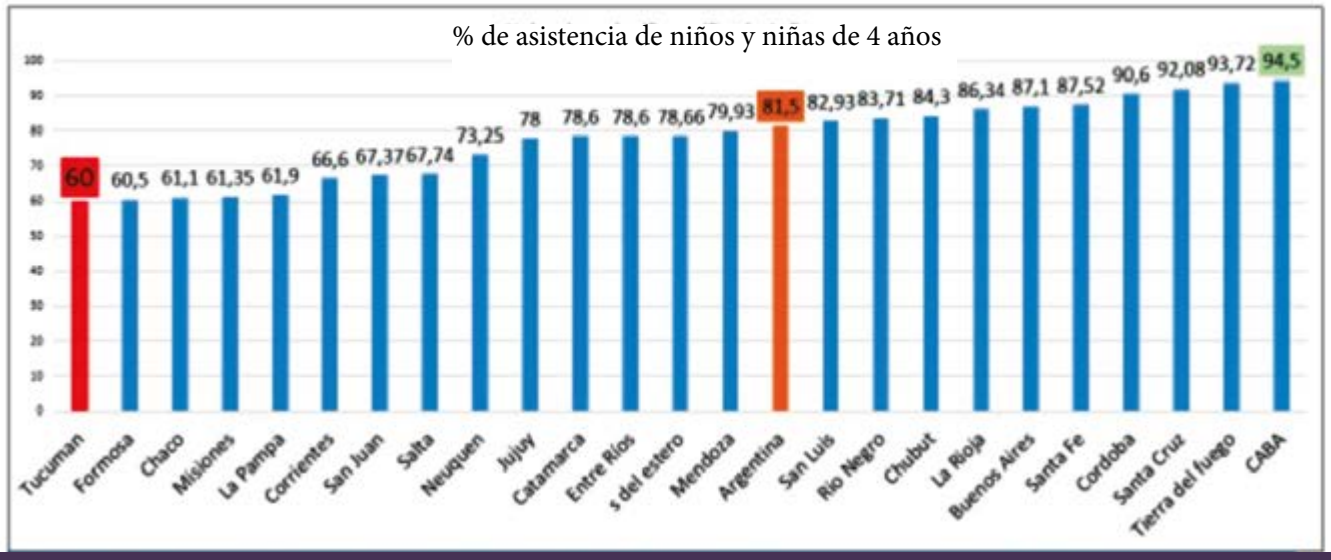
Por supuesto, esos valores son mucho más altos entre los chicos de 4 y 3 años, y mucho menores entre los de 2 y 1. También hay desigualdades entre regiones, por ejemplo: hay un 62% de asistencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, frente a un 15% en el noreste argentino.

Además, hay desigualdades entre las familias según quintiles socioeconómicos: un 20% de acceso en el primer quintil, frente a un 52% en el quinto quintil.

Al analizar exclusivamente el sistema educativo formal –ahora con datos de 2014–, se ve un avance muy fuerte en el período que hace efectivo el derecho a la educación a más de 300.0 00 niños, y un creci-

[2] Presentación Prezi completa: Disponible para visualización en: https://prezi.com/6dvihipryx0m/seminario-red-hemisferica-pi/

Fuente UNICEF y DINIECE. Datos del nivel incial http://www.unicef.org/argentina/spanish/LIBRO_EDUCACION_INICIAL_WEB.pdf



El 81,5% de los niños y niñas de 4 años asiste a la escuela. A nivel provincial los % varían entre 94.5 en CABA y el 60% en Tucumán 122 mil chicos de 4 años están fuera de la escuela.

miento del 24% para el período 2001-2013. Sin embargo, sigue habiendo brechas de asistencia: la sala de 4 está prácticamente alcanzando la universalización en la Ciudad de Buenos Aires (94,5%), mientras que en Tucumán los valores bajan un 60%, igual que en Formosa, Chaco y Misiones.[2]

En la sala de 3 años, la brecha es más pronunciada: la ciudad de Buenos Aires con un 80%, frente a Misiones con un 20% solamente en Misiones.

Además de los desafíos citados, tenemos otro muy importante que remite a la *calidad*. Los desafíos de calidad abarcan –como mencionaba recién Mercedes– tanto al sistema formal educativo como a las distintas modalidades de servicios de cuidado.

El 53,7% de los niños y niñas de 3 años asiste a la escuela. A nivel provincial los % varían entre 84.3 en CABA y el 21,5% en Tucumán 293 mil chicos de 3 años están fuera de la escuela.

Fuente UNICEF y DINIECE. Datos del nivel incial http://www.unicef.org/argentina/spanish/LIBRO_EDUCACION_INICIAL_WEB.pdf

Es algo que tenemos que debatir y que tenemos que tener en cuenta en los dos sistemas, y no solo en términos de variables observables −infraestructura, materiales−, sino también en las prácticas pedagógicas que se registran al interior de los espacios. El de entonces, que es lo que nos convoca acá, es tender puentes entre el sistema formal y el sistema no formal.

La experiencia internacional que pudimos recorrer muestra que en algunos casos −y en nuestro país lo podemos ver muy bien− existe un sistema partido: las políticas de educación y las políticas de cuidado están fragmentadas, van por carriles diferentes, ofrecen distintos tipos de servicios. Esto implica no solo la transición física de los chicos en los servicios −que generalmente acceden al cuidado en edades tempranas y después, en especial en sala de 5, hacen el pasaje hacia el sistema formal−, sino también que los servicios son regulados por entes distintos, tienen distintas directrices educativas, distintas cualificaciones exigidas al personal, distintos tipos de regulaciones para los distintos espacios.

Mientras que el movimiento hacia sistemas unitarios incluye a la Primera Infancia en todo su ciclo vital −y no voy a repetir el concepto de Atención Educación Integral de la Primera Infancia (AEPI) que ya presentó Mercedes Mayol−, la perspectiva integral toma en cuenta todas las dimensiones que afectan a los chicos en estas edades: desde su nacimiento hasta la Escuela Primaria, en contextos formales tanto como informales. Es necesario pasar por una discusión sobre qué implica

calidad y qué queremos ofrecer a los chicos en esta etapa, más allá de cuál sea el ente regulador.

Podemos encontrar mucha variedad de experiencias que toman en cuenta dimensiones de supervivencia, de crecimiento y de desarrollo cognitivo, pero también de desarrollo afectivo, social y motriz, como mencionó Mercedes. En nuestro país tenemos esta oferta de políticas fragmentadas.

¿Cuáles son los principales desafíos que vemos en este sentido? En primer lugar, la premisa que señalaba Néstor López: la integralidad. Es necesario tender puentes no solamente entre los sistemas formales e informales, sino entre los servicios de educación y cuidado. La educación y el cuidado son piezas de una política integral de Primera Infancia que se encadenan con los tiempos de cuidar y educar y con el dinero que cuesta a las familias para ejercer los cuidados.

Muchas experiencias en espacios o centros de Primera Infancia regulados por la Ley de 2007 han contribuido a mejorar la oferta de cuidado, especialmente para menores de 3 años, para quienes es difícil encontrar ofertas públicas del sistema educativo formal. Al analizar datos de estos centros, vemos que la gran mayoría de los educadores que allí trabajan tienen estudios terciarios o universitarios, o los están por completar. Esos trabajadores de la educación enfrentan condiciones salariales y de contratación muy diferentes a los del sistema educativo formal. La diferencia radica en una peor calidad de empleo y una más alta rotación, por ejemplo. También enfrentan problemas con los espacios físicos y con la regulación de titularidad de los espacios donde trabajan.

Actualmente estamos experimentando los primeros pasos del Plan Nacional de Primera Infancia: una propuesta del Ejecutivo Nacional para abordar desafíos de los centros no públicos de Primera Infancia.

El Nivel Inicial de educación tiene a cargo la unidad pedagógica que abarca de los 45 días a los 5 años.

Hoy estamos debatiendo sobre la obligatoriedad o no de la sala de 3 años, actualmente estamos con la obligatoriedad de la sala de 4 y la universalización de la de 3.

¿Cuáles son los principales desafíos que vemos en este sentido? En primer lugar, la premisa que señalaba Néstor López: la integralidad. Es necesario tender puentes no solamente entre los sistemas formales e informales, sino entre los servicios de educación y cuidado. La educación y el cuidado son piezas de una política integral de Primera Infancia que se encadenan con los tiempos de cuidar y educar y con el dinero que cuesta a las familias para ejercer los cuidados.

Desde una perspectiva de protección social sensible a la niñez, creemos que las discusiones tienen que involucrar en todo el ciclo de política a los actores sectoriales, pero también a aquellos que están más allá de los que tradicionalmente están invitados a estas mesas: los sectores de economía, los institutos de estadísticas −que muchas veces nos ofrecen evidencias sobre las cuales basar nuestras políticas−, el sector privado, el poder legislativo, los sectores que se enfrentan a los desafíos de financiamiento.

En términos específicos de oferta, todavía hay una brecha de cobertura que es muy importante cerrar, en sala de 4 años lo vimos muy claramente y en sala de 3 todavía más. Es necesario promover el acceso a las familias vulnerables y tomar en cuenta las diferencias que hay entre regiones, que son todavía muy marcadas. El ejercicio de derechos de los chicos sigue estando

condicionado al lugar donde nacen, a la provincia en la que nacen, a la familia en la que nacen, al tipo de inserción laboral de los padres, y esto genera muchísimas desigualdades. En el mundo de ofertas de servicios de cuidado es necesario mejorar la formalidad institucional, la titularidad de los espacios, los mecanismos de rendición de cuentas, la profesionalización y, en especial, la calidad de empleo de quienes están a cargo de los servicios.

Es necesario abordar el desafío central de la *calidad*, que afecta tanto al sistema informal como al sistema formal. Ello también requiere pensar en políticas de conciliación que no solo redistribuyan la carga al interior del hogar –un desafío en términos de equidad de género que tenemos todavía muy vigente–, sino que también conciban que la tarea de cuidar a nuestros niños es una tarea de *todos* y que debe haber una redistribución entre el Estado, las familias, la comunidad y el mercado. Muchas gracias.

Universidad Nacional de Quilmes Posgrado

Especialización en Terapia Ocupacional y Comunitaria, Secretaría de Posgrado: http://www.unq.edu.ar/carreras/14-especialización-en-terapia-ocupacional-comunitaria.php