

# La situación de la primera infancia en la Argentina

A dos décadas  
de la ratificación de la  
Convención sobre los  
Derechos del Niño



# La situación de la primera infancia en la Argentina

A dos décadas de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño



**Coordinación de la investigación**

Néstor López, SITEAL-SIPI (IIPE/UNESCO Bs. As., OEI).  
Javier Rodríguez y Mariana Tomassino, Fundación Arcor.

**Estudio elaborado por**

Silvina Corbetta y Vanesa D'Alessandre

**Asesoramiento**

Irene Konterlnik

**Asistencia técnica**

Carolina Duer y Florencia Urosevich

**Coordinación Editorial**

Area de Comunicación de Fundación Arcor

**Edición**

Andrea Schulte-Brockhoffe y Julia Tortoriello

**Diseño**

ZkySky

La situación de la primera infancia en la Argentina : a dos décadas de la ratificación de la Convención sobre los derechos del niño / Néstor López ... [et.al.]; con colaboración de Irene Konterlnik; Carolina Duer; Florencia Urosevich. - 1a ed. - Córdoba: Fundación Arcor, 2012. 44 p.; 20x28 cm.

ISBN 978-987-25436-3-1

1. Derechos del Niño. 2. Demografía.

I. López, Néstor II. Irene Konterlnik, colab. III. Duer, Carolina, colab.

IV. Urosevich, Florencia, colab.

CDD 310.4

Fecha de catalogación: 22/08/2012

La reproducción y/o divulgación total o parcial de textos, fragmentos, reseñas o imágenes está permitida con la condición de citar expresamente la fuente.

Publicación de distribución gratuita.  
Queda hecho el depósito que dispone la Ley 11.723.  
Impreso en la Argentina. Printed in Argentina.  
Tirada: 2000 ejemplares

Acorde con el protocolo de compras responsables de servicios gráficos y de impresión de Fundación Arcor, este informe se imprimió en papel fabricado con materias primas extraídas de bosques con reforestación certificada, y con tintas clasificadas como "sustancias no peligrosas".

## Índice

### Prólogo

Pág. 5

### Introducción

Pág. 7

#### 1. El lugar de la Convención sobre los Derechos del Niño. Itinerarios de la relación entre Estado e infancia en la Argentina

Pág. 9

La relación Estado-niñez antes de la CDN.  
El contexto normativo en el que se desarrolla el modelo de intervención tutelar del Estado

Pág. 11

La relación Estado-niñez después de la CDN.  
El contexto normativo en el que se desarrolla el modelo de intervención de protección integral del Estado

Pág. 12

#### 2. El niño como sujeto de derecho

Pág. 15

La primera infancia desde una perspectiva demográfica

Pág. 17

El derecho a la salud y a una vida saludable

Pág. 17

Primera infancia y condiciones de vida

Pág. 19

Las familias en las que viven los niños de 0 a 8 años

Pág. 20

La situación educativa de la primera infancia

Pág. 22

Niños que requieren protección especial

Pág. 24

#### 3. El Estado como garante de los derechos de la primera infancia

Pág. 27

Normativas nacionales, planes y programas creados por ley o decreto

Pág. 29

Planes y programas nacionales dirigidos a la primera infancia

Pág. 31

La construcción de una nueva institucionalidad para otro modelo de intervención estatal

Pág. 33

El rol de las OSC y la participación comunitaria en la Ley N° 26.061 de Protección Integral

Pág. 34

Los Estados provinciales y la primera infancia como titular de derechos

Pág. 35

Recorrido por normativas, programas y planes provinciales que contemplan a la primera infancia

Pág. 35

Otras iniciativas a nivel provincial y municipal destinadas a la infancia

Pág. 36

#### Principales hallazgos: aportes para la construcción de una agenda que promueva el cumplimiento de los derechos de la primera infancia

Pág. 39

#### Bibliografía

Pág. 43

#### Sitios web consultados

Pág. 44

## Prólogo

### Políticas para la infancia: el camino para concretar los derechos de los niños

En el marco de las acciones conmemorativas del 20º aniversario de Fundación Arcor, y tomando como punto de partida que el pleno ejercicio de los derechos de las niñas y los niños requiere poner a la niñez como responsabilidad de todos y como prioridad política, hemos promovido el desarrollo del informe que aquí presentamos. El mismo intenta dar cuenta de algunos aspectos de la situación de la primera infancia y, con ese fin, reconstruye los principales hechos ocurridos en la Argentina desde la sanción de la Convención sobre los Derechos del Niño, en 1989, hasta la actualidad.

Si partimos del supuesto de que la información que tenemos refleja las prioridades que asumimos, podemos afirmar que estudios como el presente y la promoción de discusiones sobre los derechos de los niños buscan contribuir a instalar a la infancia en un lugar central, y así generar mejores políticas para la niñez.

En el 2006, la psicoanalista Silvia Bleichmar decía en nuestra revista: “...la política es la posibilidad de creación de algo diferente...”. En este sentido, entre las políticas que han delineado un contexto más favorable y justo para la infancia, hay que mencionar a la **Convención sobre los Derechos del Niño** (para muchos, la de mayor relevancia), a la sanción de la **Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en la Argentina** (2005), y a la **Asignación Universal por Hijo**, el programa de transferencia directa de recursos para la protección de la niñez.

Este informe traza el panorama de las políticas para la infancia y explica cómo se está avanzando en la construcción de un paradigma diferente: el pasaje del modelo tutelar al de protección integral de derechos; de la Educación Inicial para pocos, a la educación para todos; de una lógica de trabajo parcial y sectorial, a un sistema integral y transversal. Asimismo, pone de manifiesto la distancia entre el piso de derechos planteados por la Convención sobre los Derechos del Niño y el grado en que esos derechos se han ido concretando. Si bien esa distancia se ha reducido, la brecha sigue siendo importante, lo que indica que las desigualdades sociales persisten y que todavía hay mucho por hacer.

Los temas que aborda la investigación se incorporan a la agenda de discusión sobre la infancia y plantean debates que, sin lugar a dudas, merecen ser profundizados. Desde las posibilidades que el “bono demográfico” representa para nuestro país, hasta el impacto de la Ley Nº 26.206 de Educación Nacional, que impulsó el aumento de la matrícula y la cobertura educativa del nivel inicial. Este trabajo también describe el entorno en el que los niños crecen y señala las transformaciones que atraviesan las familias. A su vez, realiza una reconstrucción histórica del proceso de adecuación normativa e institucional desarrollado en la Argentina

a partir de la sanción, en 1989, de la Convención sobre los Derechos del Niño: la adhesión de nuestro país en 1990, la incorporación en la Constitución Nacional de 1994, la aprobación de la Ley Nº 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la Asignación Universal por Hijo y el programa “Primeros Años”.

Instalar a la primera infancia como prioridad implica habilitar en torno a ella espacios de oportunidades. La oportunidad de aprender a hablar, a caminar, a demandar, a dormir, a amar, a pensar, a jugar, a dibujar, a correr, a contar, a leer, a escribir... Hablamos de oportunidades educativas para aprender, y no de aprender o crecer a secas. Lo hacemos para poner de relieve el rol de los adultos que, de manera intencional y no por meras contingencias, promueven estos procesos. Por esta razón, sostenemos que el ejercicio de los derechos de los niños es una obligación del Estado y una responsabilidad de todos.

Este trabajo fue realizado conjuntamente con el equipo del Sistema de Información de Primera Infancia del SITEAL (IIFE/UNESCO y OEI)\*, al que agradecemos por su labor profesional. También queremos reconocer la colaboración de todos los referentes en temas de niñez que fueron entrevistados durante la producción de este informe. Gracias a ellos, esta investigación suma su aporte y refuerza nuestro compromiso con los más chicos para construir un país más grande.

#### FUNDACIÓN ARCOR

\* SITEAL es el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina que desarrollan en forma conjunta el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO (IIFE/UNESCO, Sede Regional Buenos Aires) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

## Introducción

La Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, constituye un paso decisivo en el reconocimiento de los derechos humanos de la infancia y la adolescencia. En la actualidad, cuenta con la ratificación de más de 190 países, y de este modo, se instaura como el tratado de derechos humanos con mayor adhesión de la historia. Fue suscripta por la Argentina en septiembre de 1990, mediante la Ley N° 23.849, y adquirió rango constitucional en el año 1994 en virtud del artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional.

Pasadas ya 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. El propósito de este trabajo es analizar la situación de la primera infancia a través de un recorrido por algunos nodos clave de la relación del Estado y la sociedad con los titulares de derecho de la Convención: los niños.

Para la producción de este documento, se articularon múltiples estrategias metodológicas: revisión bibliográfica, entrevistas a actores clave, sistematización y análisis de las principales leyes, políticas y programas nacionales y provinciales, y procesamiento y compilación de información estadística. El objetivo de este trabajo metodológico es ofrecer herramientas que permitan identificar la situación actual de la relación del Estado y la sociedad con la niñez, rastrear sus hitos, caracterizar su transformación en el transcurso de los últimos 20 años y, muy especialmente, construir una agenda de acciones orientada a redoblar el compromiso del conjunto de la sociedad con la primera infancia, de tal forma que sea posible que todos los niños pequeños gocen del bienestar surgido del pleno cumplimiento de sus derechos.

El texto está organizado en tres capítulos. El primero, repasa los principales hechos que han ido moldeando la relación entre el Estado y la infancia en la historia reciente de la Argentina. El segundo capítulo se centra en uno de los dos polos de ese vínculo, dando cuenta de la situación de las niñas y los niños de hasta 8 años de edad y sus familias. El tercer capítulo, en tanto, pone la mirada en el otro polo, el Estado; enumerando los principales hechos normativos y las políticas que expresan la voluntad de adecuar sus prácticas a los lineamientos de la Convención sobre los Derechos del Niño. Finalmente, se incluyen notas para esbozar una agenda de acciones que permitirían profundizar en el camino hacia una sociedad que garantice plenamente el ejercicio de los derechos por parte de la primera infancia. ■

---

Debe tenerse en cuenta que el término genérico plural “niños” se refiere tanto a las niñas como a los varones.



**1**

**El lugar de la Convención  
sobre los Derechos del Niño.  
Itinerarios de la relación  
entre Estado e infancia  
en la Argentina**

**Vicente Dobón, 4 años.**

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) redefine la relación del mundo adulto, y particularmente del Estado, con los niños, las niñas y los adolescentes. Durante las dos décadas que han pasado desde su ratificación, se ha producido un cambio radical –al menos desde el plano discursivo– en el tratamiento de la niñez. Prueba de ello es que son casi excepcionales los casos de políticas públicas actuales orientadas a la primera infancia (y a la infancia en general) que no aludan en sus fundamentos y objetivos a la CDN. La Convención es un punto de inflexión y el resultado de un largo proceso social. En este sentido, la CDN es un hito en un proceso histórico sujeto a un contexto sociopolítico y atravesado por la multiplicidad de tensiones e intervenciones llevadas adelante por los actores de la sociedad civil, y del Estado, quienes –a lo largo de ese período– asumieron, con diferente nivel de intensidad, el compromiso de garantizar el bienestar de la infancia. Asimismo, la ratificación de la CDN recuperó y potenció los avances en la defensa de los derechos de los niños que se venían realizando desde distintas prácticas sociales, como la educación infantil, y disciplinas como la psicología y la pediatría, entre otras.

En términos sociopolíticos, sus avances se manifiestan en la expansión de los derechos de ciudadanía de vastos sectores sociales que ya habían comenzado a producirse en la legislación laboral durante el primer y segundo peronismo: la revalorización de la niñez y, particularmente, la necesidad de apoyar a las mujeres desamparadas y a las familias obreras con niños. De este modo, las políticas orientadas a la infancia, a la luz de la bandera de lucha por la justicia social, constituyeron una pieza central de la política estatal peronista (Carli, 2005) y pueden situarse como un antecedente directo y de suma relevancia

de los esfuerzos estatales orientados a la protección de los derechos de los niños que fueron plasmados, luego, en la CDN. Una revisión histórica de acciones estatales orientadas a la inclusión de la infancia y a la expansión de sus derechos debe ir más lejos aún en el tiempo, e incluir la Ley N° 1.420 de Educación Común, sancionada en 1884, que promovió en la Argentina la educación obligatoria, laica y gratuita.

Desde esta perspectiva, el contexto sociopolítico en el que la Argentina adhiere a la CDN es, en cierto modo, paradójico. El debate sobre los derechos de la niñez se reinstala en un momento en el que estos dispositivos estatales que apuntaban a promover la justicia social estaban en franco retroceso frente al avance de las políticas de mercado. Varios autores coinciden en la tensión entre la retórica del discurso estatal sobre la adhesión a la CDN y las políticas económicas de un modelo económico y social de claro corte neoliberal. Esto implicó, por un lado, avances significativos en el reconocimiento de los derechos de los niños y, por el otro, la ampliación de los saberes en torno a la niñez en contraste con el deterioro de las condiciones de vida de la infancia producido por las políticas de ajuste estructural que desembocaron en un fuerte crecimiento del desempleo y el aumento de la pobreza. Miles de familias quedaron huérfanas de Estado y perdieron la igualdad para el ejercicio de sus derechos (Carli, 2005). Este escenario comienza a revertirse hacia fines del 2002, ya que se crea un contexto más propicio para fomentar el bienestar en la infancia, y una mayor convergencia entre un discurso que promueve los derechos y las acciones, dando cuenta de una revisión del modelo de desarrollo imperante.

### La relación Estado-niñez antes de la CDN. El contexto normativo en el que se desarrolla el modelo de intervención tutelar del Estado

En el 2005, la sanción de la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes deja sin vigencia a la Ley N° 10.903 de Patronato de Menores, también conocida como “Ley Agote”, de 1919. Esta última había tenido lugar en un contexto signado por la transformación del espacio público producida por la irrupción de los inmigrantes europeos y la difusión de ideales libertarios y reivindicaciones sociales. De este modo, la ley vino a complacer a las familias patricias que le exigían al Estado que “tutelara” a las niñas y a los niños en situación de “carencia material o peligro moral” (particularmente, los hijos de inmigrantes, en su mayoría pobres), y así diferenciarlos de sus hijos. La facultad de distinguir a los niños que requerían “protección tutelar” por parte del Estado de aquellos que contaban con una familia en condiciones de disponer de su persona hasta la mayoría de edad estaba depositada en el Juez de Menores. “Era un circuito bastante simple: o el chico estaba en la casa con el acceso al sistema educativo (y a los otros servicios sociales brindados por el Estado) o tenía la respuesta del Estado, que era la intervención judicial”, sostiene la socióloga argentina Irene Konterllnik, entrevistada en el marco de este trabajo. Y agrega: “La simplificación descansó en la conformación de un sistema cerrado, con circuitos estandarizados, cuyo sentido fue la protección de los niños de sus familias, para lo cual se privilegiaba su separación de las mismas y la adopción de medidas que, generalmente, implicaban su internación en instituciones. Las áreas especializadas del poder administrador restringieron sus acciones a la recepción de los niños derivados por el Poder Judicial y a la administración de institutos de internación propios, y/o al pago de becas

a organizaciones privadas; todo manejado desde las áreas centrales del Gobierno nacional y de los Gobiernos provinciales. Con el paso del tiempo, surgieron nuevos programas tales como pequeños hogares, amas externas y otras modalidades, pero no se modificaron ni los criterios usados para identificar y caracterizar los problemas de los niños más vulnerables y sus familias, ni el tenor de las medidas, que continuaron descansando en la separación de los niños de su familia de origen, en general, por tiempo indeterminado”.

Es importante subrayar que la “situación irregular” era una clasificación que reunía en la misma figura a niños pobres, abandonados e infractores. A esta tríada de niños asociados al riesgo y al peligro se le asignaba, paradójicamente, la “protección” del juez, una intervención de tipo coercitivo, en donde la separación del medio familiar y comunitario pretendía evitar su transformación, en un futuro cercano, en delinquentes. Desde esta perspectiva, el juez era equipara-

do al “buen padre de familia”, en tanto sustituía el lugar de la familia y la comunidad. De ahí que “el juez no esté limitado por la ley y tenga facultades omnímodas de disposición e intervención sobre la familia y el niño” (Beloff, 1998).

### **La relación Estado-niñez después de la CDN. El contexto normativo en el que se desarrolla el modelo de intervención de protección integral del Estado**

La sanción, en el 2005, de la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, implica un cambio radical en el modo de concebir la relación entre el Estado, las familias y los niños. A través de esta ley, se convoca al Estado a readecuar sus instituciones y políticas al calor de los principios plasmados en la CDN. En este sentido, constituye una herramienta de suma importancia orientada a modificar el modelo de interven-

ción tutelar. Entre la adscripción de la Argentina a la CDN y la sanción de la ley, transcurrieron 15 años caracterizados por acalorados debates entre diversos actores interesados en la infancia, entre los cuales se destacan organizaciones internacionales –en especial, UNICEF–, organizaciones de base, fundaciones y otras Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), sindicatos, académicos, juristas, integrantes de la Justicia, legisladores, operadores del sistema público, funcionarios, la Iglesia católica y otros credos.

A continuación, se presenta una ajustada síntesis de los eventos más significativos ocurridos entre la adhesión de la Argentina a la CDN y la sanción de la Ley Nacional de Protección Integral. Asimismo, se adjunta un cuadro comparativo a través del cual se ilustran los enunciados en torno a las niñas y a los niños, y al dispositivo institucional que despliega el Estado según el modelo normativo de intervención que representa la Ley de Patronato de Menores, por un lado, y la Ley de Protección Integral, por el otro. ■

#### **PRINCIPALES ANTECEDENTES DE LA LEY N° 26.061 DE PROTECCIÓN INTEGRAL**

Fuente: sobre la base del cuadro de antecedentes de Stuchlik (2005), con agregados de elaboración propia.

### **1989**

La CDN fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

### **1990**

El Congreso argentino ratificó la CDN, instituyéndola como Ley Nacional N° 23.849.

### **1992**

Encuentro Federal sobre Infancia y Adolescencia en Mendoza.

### **1994**

La Convención Constituyente incorpora la CDN al artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional.

### **1995**

Sanción de la primera ley provincial en Mendoza. Posteriormente, se sumaron Chubut, Neuquén, Tierra del Fuego, Jujuy, Misiones y la Ciudad de Buenos Aires.



Angelina María Catalano, 4 años.

## 1997

Encuentro Federal sobre Políticas de Infancia. Se considera como el punto de inflexión a partir del cual se registró una oposición unánime al Patronato. Fue convocado por UNICEF Argentina, con el apoyo del Poder Ejecutivo Nacional (Secretaría de Desarrollo Social) y los Poderes Ejecutivos provinciales a través del Consejo Federal de Desarrollo Social, Poder Judicial, Asociación Argentina de Magistrados y Funcionarios de la Justicia de Menores y Familia, Poder Legislativo, Organizaciones de la Sociedad Civil encabezadas por el Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CASACIDN) y el Secretariado Nacional para la Familia de la Conferencia Episcopal Argentina.

## 1998

MARZO ▶ Primera Reunión del Foro de Legisladores Principales por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, Salta.

Media sanción en Cámara de Diputados de un proyecto de ley para reemplazar la de Patronato. Reproduce el paradigma de situación irregular. Pierde estado parlamentario.

## 2001

Media sanción en Cámara de Diputados (D-3041-01). Primer proyecto que toma como base al paradigma de protección integral. Pierde estado parlamentario en el Senado por resistencia a los artículos de salud reproductiva.

## 2004

Media sanción en Cámara de Diputados. El dictamen de la mayoría reproduce el paradigma de situación irregular. Tres dictámenes en disidencia.

## 2005

Media sanción en el Senado de la Nación. Rectifica la sanción de Diputados por unanimidad. Adhiere al paradigma de protección integral.

Sanción definitiva, el 28 de septiembre, de la Ley N° 26.061, en Cámara de Diputados.

## POSICIONAMIENTOS ESTATALES FRENTE A LA INFANCIA

COMPARATIVA ENTRE EL PARADIGMA DE SITUACIÓN IRREGULAR Y EL PARADIGMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL

PARADIGMA DE SITUACIÓN IRREGULAR	PARADIGMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL
“Menores”	Niños y jóvenes
Objetos de protección	Sujetos de derecho
Protección de “menores”	Protección de derechos
Protección que viola o restringe derechos	Protección que reconoce y promueve derechos
Infancia dividida	Infancia integrada
Incapaces	Personas en desarrollo
No importa la opinión del niño	Es central la opinión del niño
“Situación de riesgo o peligro moral o material” o “situación irregular”	Derechos amenazados o violados
“Menor en situación irregular”	Adultos, instituciones y servicios en situación irregular
Centralización	Descentralización
Juez ejecutando política social / asistencia	Juez en actividad jurisdiccional
Juez como “buen padre de familia”	Juez Técnico
Juez con facultades omnímodas	Juez limitado por garantías
Lo asistencial confundido con lo penal	Lo asistencial separado de lo penal
“menor abandonado / delincuente”	Desaparece ese determinismo
Se desconocen todas las garantías	Se reconocen todas las garantías
Imputados de delitos como inimputables	Responsabilidad penal juvenil
Derecho penal de autor	Derecho penal de acto
Privación de libertad como regla	Privación de libertad como excepción y sólo infractores / otras sanciones
Medidas por tiempo indeterminado	Medidas por tiempo determinado

Fuente: Beloff, M. (1998) “Modelo de la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar”. En *Primera reunión del Foro de Legisladores Provinciales por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia*, Salta.



**2**  
**El niño  
como sujeto  
de derecho**

**Vicente Dobón, 5 años.**

Tanto en este capítulo como en el siguiente, la mirada estará puesta en caracterizar las principales transformaciones en la situación de la primera infancia en la Argentina, desde los dos nodos de la relación: el Estado y sus titulares de derecho. Con este propósito, el presente capítulo se centrará en identificar los principales cambios ocurridos durante el período bajo estudio en la situación social de la primera infancia y el cumplimiento de sus derechos fundamentales; mientras que el próximo, intentará dar cuenta de los principales esfuerzos realizados en la adecuación de las normativas y las políticas a los principios de la CDN.

### La primera infancia desde una perspectiva demográfica

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en el 2010, 6 millones de personas, de las 40 que conforman la población residente de la Argentina, tienen entre 0 y 8 años. Este grupo poblacional representa el 15% del total. La distribución por edades simples y sexo es muy similar, no así su concentración geográfica, que guarda relación con la densidad de población de cada provincia. El 43% de los niños y las niñas de entre 0 y 8 años reside en la Ciudad

de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires, las cuales junto con Córdoba y Santa Fe concentran a más del 60% del total de niños. Del censo 2010 se desprende, asimismo, que alrededor de 658 mil niños de entre 0 y 8 años viven en áreas rurales, lo que representa el 11% del total de niños de esas edades. Esto revela una tasa de ruralidad cercana al 9%, es decir, levemente superior al conjunto de la población.

Ahora bien, la Argentina –al igual que el resto de los países de la región– se encuentra atravesando un proceso demográfico determinado por la disminución sostenida, pronunciada y conjunta de la fecundidad y la mortalidad. La articulación de ambos fenómenos tuvo como consecuencia más importante el incremento considerable de la esperanza de vida y la disminución en la velocidad de crecimiento poblacional interanual. De este modo, se reconfiguran pirámides poblacionales en donde el peso relativo de los más pequeños tiende a reducirse, a la vez que aumenta la presencia relativa de los ancianos. Este paulatino envejecimiento de la población se expresa por primera vez, y en forma incipiente, en la reducción intercensal 2001–2010 de poco más del 1% del grupo de edad de 0 a 8 años. Esto significa que la población argentina continúa creciendo a un ritmo del 11% durante el período 2001–2010, pero sobre va-

riaciones en las tasas de fecundidad y mortalidad que implican, simultáneamente, la reducción del peso relativo de los niños y el aumento de los ancianos sobre el conjunto.

Esta condición demográfica ha dado pie a la elaboración del concepto “bono demográfico”, una situación favorable al desarrollo, donde la carga potencial que soportan las personas en edades activas es relativamente más baja que en períodos anteriores (CEPAL–UNFPA, 2005). El bono demográfico se conforma por la reducción de la presión de la población infantil y la falta, en una primera etapa, de un aumento notable del grupo de personas mayores. Esta coyuntura favorable para el desarrollo está acotada temporalmente. Por ello, se impone la relevancia de promover inversiones productivas, acrecentar la inversión social en la lucha contra la pobreza, invertir en educación y en salud, aumentar la cobertura de la fuerza de trabajo actual y promover el financiamiento solidario de las pensiones; con el fin de prepararse al incremento previsto, en un futuro cercano, de la población de adultos mayores –y el consecuente aumento de la tasa de dependencia–, cuyas necesidades darán lugar a gastos mucho más elevados. El bono demográfico requiere el despliegue de intervenciones concretas para acceder a sus potenciales beneficios. Si el país logra generar políticas para aprovechar estas ventajas, el panorama es alentador, ya que la reducción de la natalidad implica una demanda menor de recursos para la creación de nuevas ofertas de servicios destinados a la primera infancia.

### El derecho a la salud y a una vida saludable

En la actualidad, existe un esfuerzo creciente y sostenido por instaurar a la salud como un concepto multidimensional, lo cual se refleja en su definición actual como el “es-

TABLA 1

**INDICADORES  
DEMOGRÁFICOS  
SELECCIONADOS**

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 y 2010, INDEC.

Total de población (2010)	40.117.096
Total de niños de 0 a 8 años (2010)	6.041.042
Porcentaje de niños de 0 a 8 años sobre el total de la población (2010)	15,1%
Variación intercensal de la población total (2001–2010)	10,6%
Variación intercensal de la población de 0 a 8 años (2001–2010)	-1,4%

tado de bienestar físico, mental y social con capacidad de funcionamiento para trabajar productivamente y participar activamente en la vida social de la comunidad” (OMS, 2000). De este modo, se hace visible que la salud no responde a dinámicas aisladas o a los aspectos biológicos de las personas, sino que es la resultante del cumplimiento efectivo de múltiples derechos sociales, en donde las condiciones de salud en las que se produce el parto, el nacimiento y se desarrollan los primeros años de vida de un niño se instauran como la expresión efectiva del acceso de sus familias a niveles adecuados de bienestar.

Desde la perspectiva del derecho básico a la supervivencia, el hambre constituye una afrenta lacerante a los derechos humanos, tiene un efecto permanente sobre el desarrollo físico y cognitivo de los niños, y constituye uno de los factores fundamentales de transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Al respecto, la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (2007), realizada por el Ministerio de Salud de la Nación, reveló que el 3,8% de los niños argentinos de entre 6 y 5 años sufre desnutrición crónica (proceso por el cual las reservas de energía corporales se agotan como consecuencia de la carencia en la ingesta de calorías y proteínas) (De la Mata, 2008). Desde el punto de vista de la carencia de micronutrientes, se observa que uno de cada tres niños menores de 2 años tiene déficit de hierro (ENNyS, Ministerio de Salud, 2007 en UNICEF Argentina, en línea).

El acceso desigual a las condiciones mínimas de subsistencia deriva, en muchos casos, en la muerte evitable de los niños. En la Argentina, nacen anualmente más de 755 mil bebés; más de 10 mil mueren antes de cumplir los 5 años de edad (14 niños de entre 0 y 4 años por cada mil nacimientos), aproximadamente 9 mil fallecen antes del primer año (12 niños menores de un año por cada mil nacimientos) y,

<b>TABLA 2</b>	
<b>INDICADORES DE SALUD SELECCIONADOS</b>	
Total de nacimientos (2010)	756.176
Total de defunciones de menores de 1 año (2010)	8.961
Total de defunciones de niños de 1 a 4 años (2010)	1.446
Tasa de Mortalidad Infantil (TMI) (2010)	11,9 x mil
Variación de la TMI (1990-2010)	-53,5%
Porcentaje de defunciones infantiles evitables (2010)	63,5%
Variación de la proporción de defunciones infantiles evitables (1990-2010)	-4,6%

Fuente: Dirección de Estadísticas e Información de Salud (DEIS), Ministerio de Salud de la Nación.

entre ellos, alrededor de 6 mil fallecen durante su primer mes de vida (7 niños de hasta 29 días por cada mil nacimientos). En las últimas dos décadas, se registró un importante avance en la reducción de la mortalidad infantil. En efecto, la tasa de mortalidad infantil a comienzos de la década del 90, superior al 25 por mil, duplica a la registrada en el 2010. Una vez cumplido el primer año de vida, el entorno ambiental en el que se desarrollan los niños y los cuidados básicos que estos reciben son los aspectos más fuertemente relacionados con el perfil de mortalidad de este grupo de edad. Las principales causas de muerte de los niños de entre 1 y 4 años son externas, es decir, accidentes (en la mayoría de los casos, domésticos) y la exposición a violencias de diversa índole; seguidas por enfermedades del sistema respiratorio y enfermedades parasitarias.

En el 2008, se llevó a cabo una importante investigación liderada por el Ministerio de Salud de la Nación a través de la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia y UNICEF, que se detuvo a analizar las causas básicas y subyacentes relacionadas con la muerte de niñas y niños menores de 5 años. Este estudio constató la probabilidad aumen-

tada que un niño tiene de morir cuando su entorno socio-ambiental es deficitario y cuando persisten diversas fallas en el proceso de cuidado y atención de la salud, y en la calidad de los servicios prestados. En efecto, a partir de la caracterización socioeconómica de los hogares en donde ocurrieron estas defunciones, se constataron situaciones de privación muy superiores a las del conjunto de los hogares con niños. El 42% de los hogares se hallaban por debajo de la capacidad de subsistencia y el 65% tenían necesidades básicas insatisfechas. Cerca de la mitad (46%) de los hogares en donde fallecieron niños menores de 4 años presentaban hacinamiento, más de la mitad (54%) residían en viviendas precarias y en condiciones sanitarias inadecuadas (55%). En el 20% de los hogares, se registró la presencia de niños en edad escolar que no se encontraban escolarizados. En el 7% de ellos, se identificaron situaciones de violencia familiar, y en el 14%, familiares con enfermedades crónicas. En el 15% de los casos, la persona entrevistada declaró que el niño fallecido convivía con hermanos que padecían diverso grado de desnutrición, y en el 12% de las familias entrevistadas, había un antecedente previo de defunción infantil.

Hasta aquí, el foco estuvo puesto en los componentes centrales que definen la dimensión y la forma que adopta el colectivo poblacional “primera infancia”, esto es, la natalidad y la mortalidad, o dicho en otras palabras, los modos de nacer y morir presentes en la sociedad argentina. La forma específica que toma este grupo poblacional está definida en gran medida por los patrones culturales y sociales que subyacen a los nacimientos y al cumplimiento diferencial del derecho a la salud durante los primeros años de vida. De este modo, conforme a los actuales patrones reproductivos, quedó en evidencia cómo los niños tienen –al momento de nacer– una probabilidad más elevada de sumarse a familias de escasos recursos económicos que a otro tipo de familias. Esta desventaja inicial se refuerza al comprobar que la probabilidad de morir tampoco es igual para todos los niños. El entorno socioambiental, las condiciones nutricionales y la edad de la madre gestante; la planificación familiar, el control de los embarazos por profesionales especializados, el contexto en el que ocurre el parto y la atención de la puérpera y el recién nacido son factores que explican una gran cantidad de defunciones in-

fantiles. Quienes nacen en situación de desventaja respecto a estas dimensiones –que por otra parte suelen presentarse juntas– tienen una probabilidad de padecer enfermedades y de morir tempranamente muy superior al resto de los niños. Este aspecto se refleja en el hecho de que más del 60% de las muertes ocurridas durante el primer año de vida podrían evitarse.

### Primera infancia y condiciones de vida

Por lo dicho, estas coordenadas iniciales contribuyen, en la Argentina, a la conformación de un grupo poblacional signado por las privaciones económicas. De la información analizada para el 2010, se desprende que, en los grandes conglomerados urbanos, los hogares en donde viven niños y niñas de entre 0 y 8 años acumulan desventajas en forma persistente respecto al resto de los hogares. En primer lugar, son hogares que, comparados con el resto, presentan una tasa de dependencia mayor. Es decir, la cantidad de miembros que no trabajan por cada miembro que tra-

baja es más elevada. En los hogares en donde no hay niños pequeños, por cada inactivo suele haber en promedio un miembro ocupado. Para el caso de los hogares en donde hay niños de entre 0 y 8 años, esta relación es de dos a uno. Este aspecto se asocia con dos situaciones de vulnerabilidad: la probabilidad de que los niños convivan en condición de hacinamiento y el aumento de las chances de que el hogar se ubique en el 30% más bajo de la distribución salarial, dado que al incorporar nuevos miembros económicamente dependientes al hogar, la necesidad de ingresos familiares aumenta. En efecto, más del 18% de los niños forma parte de hogares con hacinamiento crítico, es decir, viviendas en donde hay tres o más personas por cuarto, en contraste con el resto de los hogares, en donde esta proporción se reduce al mínimo. Asimismo, el 54% de los niños provienen de los hogares más pobres de las áreas urbanas del país, a diferencia del resto de los hogares, en donde la probabilidad de caer en el 30% más bajo de la distribución de ingresos se reduce a menos de la mitad. La proporción de niños que viven en los hogares más pobres de las áreas urbanas supera al 75% en el Noreste del país, y ronda el 66% en el Noroeste y Cuyo. Finalmente, esta situación de vulnerabilidad persistente se refleja en la probabilidad aumentada que tienen los niños de entre 0 y 8 años de residir en hogares sin acceso al agua potable dentro de la vivienda. De hecho, el 6% de los hogares sin niños pequeños no cuentan con distribución interna dentro de la vivienda, en contraste con el 11% de los hogares con niños.

De este modo, la ventaja relativa que el bono demográfico pudiera significar en términos de los recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de los derechos de la primera infancia confronta con la mayor vulnerabilidad social del grupo poblacional. En otras palabras, la disminución de la cantidad de niñas y niños que conforman este grupo pobla-

TABLA 3

INDICADORES  
DE CONDICIONES  
DE VIDA  
SELECCIONADOS

	TOTAL	CON AL MENOS UN NIÑO DE 0 A 8 AÑOS
Porcentaje de hogares urbanos en el 30% más bajo de la distribución de ingresos (2010)	33,9	54,1
Porcentaje de hogares urbanos con hacinamiento crítico (2010)	6,8	18,2
Porcentaje de hogares urbanos sin distribución interna de agua (2010)	7,6	11,4
Tasa de dependencia en hogares urbanos (2010)	1,4	2,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

cional no debe traducirse en una reducción de los recursos destinados a la primera infancia, sino que, por el contrario, constituye una oportunidad para sensibilizar y ajustar las políticas a su mayor vulnerabilidad, y para proteger y potenciar el sentido estratégico de la inversión en primera infancia. En especial, a extender su foco a un aspecto destacado en la perspectiva de la CDN: las familias en las que nacen y se desarrollan los niños durante sus primeros años de vida.

### Las familias en las que viven los niños de 0 a 8 años

La CDN y la Ley de Protección Integral inauguran un nuevo marco a partir del cual evaluar el entramado de relaciones sociales que sostienen el proceso de socialización de los niños y las niñas. En conjunto, establecen un modelo de intervención que reconoce a los niños el derecho a ser considerados partícipes de su propio desarrollo, protege sus derechos a acceder a las políticas públicas universales y propicia el derecho a la convivencia familiar, obligando al Estado a promover todas las políticas y medidas necesarias para alcanzar esos propósitos. De este modo, tal como fuera mencionado en el capítulo anterior, la CDN y la Ley de Protección Integral sitúan a la familia como el entorno privilegiado e indiscutible de desarrollo de los niños durante los primeros años, en contraste con el paradigma anterior que instaba al Estado a rescatar a los niños del “abandono material o moral” en el cual supuestamente eran colocados por sus familias, a las que calificaba, y por ende estigmatizaba, como inmorales y disfuncionales.

El nuevo paradigma desplaza al Estado de su rol de policía y lo convoca a acompañar a las familias en una de sus funciones primordiales: la crianza de los niños. De este modo, la

culpabilización de las familias pobres –soporte fundamental de las injerencias por parte del Estado bajo el modelo tutelar– cede lugar a la multiplicación de los puntos de encuentro entre el Estado y las familias, a través de intervenciones orientadas a su fortalecimiento (Konterllnik, 2008). Frente a este nuevo paradigma, hacer foco en las familias en las que viven los niños adquiere un nuevo sentido. En especial, aquel que desde las políticas públicas anuda al niño en forma definitiva con sus grupos familiares, y concibe que abogar por el cumplimiento de sus derechos conlleva necesariamente promover acciones directas para asegurarse de que los adultos de referencia se encuentren en condiciones de garantizar y exigir su cumplimiento.

Ahora bien, ¿a qué se denomina “familia”? En su libro *Pan y Afectos* (2000), la socióloga argentina Elizabeth Jelín concibe a la familia como “una institución social, creada y transformada por hombres y mujeres en su accionar cotidiano, individual y colectivo. Su universalidad reside en algunas funciones y tareas que deben ser realizadas en toda la sociedad. El cómo y por quién se llevan a cabo, los modos de organización de los agentes sociales, los entornos y las formas de familia son múltiples y variables. Esta variabilidad no es azarosa (...) hay potentes procesos de cambio social, económico, tecnológico y político de los cuales forman parte las transformaciones de la familia”.

Algunos de los cambios sociales que afectan la configuración de las familias pueden sintetizarse en las consecuencias que trajo aparejado el pasaje desde un tipo de sociedad, basada en expectativas sociales claras hacia los individuos y trayectorias laborales sólidas y previsible, a otra, caracterizada por una mayor volatilidad e incertidumbre. La radicalidad de estos procesos conlleva necesariamente una redefinición de las estructuras familiares y las expectativas

sociales puestas sobre su funcionamiento y el rol de sus miembros. Entre las más significativas, se encuentran, sin lugar a dudas, la transformación del rol de las mujeres en la sociedad y el creciente valor otorgado a la educación. Al articularse, estos cambios dan lugar a nuevas posibilidades de orientación a los proyectos de vida individuales, especialmente los de las mujeres. Al respecto, el sociólogo danés Gosta Esping Andersen (2010) señala no sólo la radicalidad de este proceso, sino su velocidad. En efecto, en el lapso de una generación, las mujeres pasaron de estar indisolublemente asociadas a las tareas del hogar y a la crianza de la prole, a tener –al menos como horizonte– la posibilidad de acceder a un empleo y a una auténtica autonomía económica. Es así que los reclamos de los movimientos feministas se afianzaron durante esta ruptura generacional caracterizada en gran medida por un mayor acceso a la educación y al trabajo remunerado, lo que, desde la perspectiva de la democracia y la igualdad, dio lugar a un acelerado, inconcluso y plagado de dificultades proceso de autonomización de las mujeres. La apertura de nuevas opciones de desarrollo personal de las mujeres –la posibilidad de elegir entre diversas alternativas, aun cuando muchas no lleguen a concretarse– cuestiona y problematiza los cimientos de la familia nuclear tradicional y fundamentalmente desnaturaliza su estructura y funcionamiento. De este modo, la familia nuclear –que en la práctica nunca fue la única forma de familia– va perdiendo gradualmente su predominio, en un doble sentido. En primer lugar, como patrón de la normalidad en oposición a las desviaciones que suponían otro tipo de configuracio-

---

1 “Familia nuclear se denomina a aquella configuración caracterizada por la convivencia de un matrimonio monogámico y sus hijos que conforman su propio hogar en el momento del matrimonio, y en donde la sexualidad, la procreación y la convivencia coinciden en el espacio privado del ámbito doméstico” (Jelín, 1998).

TABLA 4

INDICADORES  
DE CONFIGURACIONES  
FAMILIARES  
Y UNIÓN CONYUGAL  
SELECCIONADOS,  
GRAN BUENOS AIRES

	1990	2010	VARIACIÓN % 1990-2010
Porcentaje de hogares biparentales con al menos un niño de 0 a 8 años	88,4%	80,6%	-8,8
Porcentaje de hogares biparentales con al menos un niño de 0 a 8 años en donde ambos cónyuges estén casados	85,1%	55,2%	-35,1
Tasa de actividad de las mujeres jefas de hogar o cónyuges de hogares con al menos un niño de 0 a 8 años	36,7	57,5	56,7
Tasa de actividad de los varones jefas de hogar o cónyuges de hogares con al menos un niño de 0 a 8 años	91,8	87,3	-4,9
Porcentaje de mujeres jefas de hogar o cónyuges con secundario completo y más, en hogares con al menos un niño de 0 a 8 años	45,9%	71,7%	56,2
Porcentaje de varones jefas de hogar o cónyuges con secundario completo y más, en hogares con al menos un niño de 0 a 8 años	45,5%	62,4%	37,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

nes familiares, y en segundo lugar, ha ido perdiendo su peso relativo dentro de las configuraciones familiares efectivas. Es decir, estamos inmersos en un complejo proceso de reconfiguración de las formas en que se organizan las personas para resolver tres de las necesidades centrales de toda la sociedad: la sexualidad, la procreación y la crianza de los niños. Uno de los emergentes de esta transformación es la visibilización y valorización de la multiplicidad de configuraciones familiares en las que pueden vivir los niños.

El análisis de la información estadística realizado en los apartados precedentes sugiere que la reducción del peso del grupo de edad de 0 a 8 años en el conjunto de la po-

blación, vinculada con la disminución mencionada de las tasas de fecundidad global, es un indicio de la apertura de nuevas opciones para el desarrollo personal de las mujeres, en el que la conformación de una familia y la crianza de los hijos comparten su centralidad con otros proyectos igualmente relevantes. Estas hipótesis se refuerzan al observar el incremento sostenido y muy pronunciado del nivel de instrucción de las mujeres y su intención, también creciente, de participar en el mercado laboral. De todos modos, no se pretende aquí dar por sentado que los motivos que llevan a las mujeres a conformar familias con menos hijos y a entrar al mercado laboral se vinculen inmediatamente con el proceso de autonomización, sino que por el contrario, tanto la

decisión de tener menos hijos como la de trabajar a cambio de una remuneración muchas veces corresponden a las dificultades crecientes para sustentar un hogar con el ingreso de uno solo de sus miembros y al deterioro del poder adquisitivo de los salarios. Aquello que aquí interesa destacar es que la conformación de familias más pequeñas y la participación de las mujeres en el mercado laboral conlleva la necesidad de una importante redefinición de los arreglos familiares orientados a la distribución de las tareas domésticas y el cuidado de los miembros dependientes –en especial, los niños y los ancianos–, de enormes implicancias.

Del primer acercamiento a la información estadística agregada a nivel hogar, surge claramente un comportamiento gradual y consistente hacia la reducción de la importancia cuantitativa de las familias biparentales, que, sin embargo, continúa siendo la forma que adopta la inmensa mayoría de ellas. En la actualidad, ocho de cada diez familias en las que reside al menos un niño de entre 0 y 8 años están encabezadas por una pareja en la que ambos, o al menos uno de los dos, tienen filiación directa con los niños presentes en el hogar. Una pequeña proporción de estas familias está constituida por una pareja del mismo sexo. De acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda del 2010, en la Argentina, hay 24.228 hogares constituidos por parejas del mismo sexo; de ellas, el 21% tienen hijos a cargo. Prácticamente la totalidad, más del 97% de estas familias, está conformada por una pareja de mujeres<sup>2</sup>.

La propensión a conformar familias biparentales guarda relación con el estrato social, tanto en su dimensión absoluta como en la velocidad de su reducción. Es decir, la con-

2 “Lo que el Censo ayuda a visibilizar”, publicado en la versión impresa del diario *Página 12*, sábado 30 de junio del 2012.

vivencia de uno solo de los padres con sus hijos –generalmente, la madre, y en la mayoría de los casos, producto de la separación de la pareja– suele darse con mayor frecuencia en los estratos sociales más bajos. Es también en ellos en donde se observa una propensión más fuerte hacia la reducción del peso relativo de las familias biparentales.

A su vez, la estrategia de convivir con otros familiares es una de las formas en que las familias se organizan para resolver las necesidades de cuidado de ancianos y niños pequeños y, fundamentalmente, el acceso a recursos que les permitan alcanzar un mínimo de bienestar. Este tipo de familias son mucho más frecuentes en los sectores sociales más desfavorecidos. Una explicación posible es, por ejemplo, que la pareja no cuenta con recursos suficientes para independizarse económicamente y requiere sumar los ingresos de otros miembros del hogar. Más de la mitad de ellas convive con al menos un familiar que no es parte del núcleo primario, mientras que en las familias de los estratos sociales más altos, este grupo se reduce a menos del 14%. En relación con las familias extensas, se pueden destacar al menos dos aspectos. En primer lugar, que en las de los estratos sociales más bajos la propensión a convivir con otros familiares prácticamente se duplicó luego de la crisis del 2001, y se redujo considerablemente en el quinquenio siguiente, lo cual refuerza la idea de que la ampliación de la familia guarda una estrecha relación con el contexto socioeconómico. Si esta hipótesis es valedera, se torna relevante observar que la conformación de familias extensas registró un aumento en todos los estratos sociales, lo que estaría indicando la creciente necesidad de incorporar nuevos miembros ocupados para la conformación del ingreso total del hogar.

El paulatino desplazamiento de la familia tradicional por otras formas de familia encuentra su correlato en la trans-

formación de la unión conyugal de las parejas convivientes. En el Gran Buenos Aires, para el 2010, sólo el 55% de las parejas que encabezan las familias en las que reside al menos un niño de entre 0 y 8 años se encuentran unidas a través del matrimonio legal. El resto de las parejas nunca se casó legalmente, o uno o ambos miembros son divorciados de uniones anteriores. Esta información adquiere una nueva relevancia al observar que, a inicios de la década del 90, el 85% de las parejas estaban casadas, lo cual implica una reducción del orden del 35% de las parejas unidas legalmente para el período 1990–2010.

El comportamiento de este indicador suma evidencia a las hipótesis planteadas durante el análisis sobre la transformación de las configuraciones familiares. En primer lugar, las parejas con menor capital educativo tienden a estar unidas legalmente en mucha menor proporción que las parejas ubicadas en los estratos más favorecidos. A la vez, el peso relativo de las uniones legales entre las parejas con menor capital educativo disminuyó en forma mucho más pronunciada que en los sectores de mayores recursos. Por último, en todos los estratos sociales, la caída más abrupta en la incidencia del matrimonio legal en las parejas del Gran Buenos Aires que conforman los hogares en donde al menos reside un niño de entre 0 y 8 años se da en el período 2000–2005.

De este modo, la información disponible ofrece indicios fuertes para sostener que las familias en donde residen niños pequeños están enfrentando profundas transformaciones. Cambió su configuración tradicional y pueden adoptar formas diferentes en períodos cada vez más breves –es cada vez más frecuente que un niño al llegar a la adolescencia haya atravesado numerosas configuraciones familiares–. Niños y niñas nacen de parejas que quizás nunca

convivirán, que convivirán y luego se separarán, conformarán familias en las que convivirán con otros parientes, nacerán de parejas que tal vez conformen nuevos núcleos y sumen nuevos miembros al hogar, de parejas del mismo sexo, etc. La familia se encuentra atravesando un proceso de democratización, producto, en gran parte, de la flexibilización de los roles de género. Las mujeres pueden decidir cada vez más cuántos hijos tener, pretenden (y logran) cada vez más hacer valer sus credenciales educativas para desarrollarse en el mercado laboral y conseguir autonomía de ingresos. El reverso de estos avances indiscutibles hacia la igualdad de género es que muchos de los cambios en las dinámicas familiares se explican también por la necesidad de afrontar el hecho de formar parte de una sociedad signada por la inestabilidad laboral y las dificultades para sostener un hogar con un único ingreso.

### La situación educativa de la primera infancia

La CDN, en su artículo 18, convoca a los Estados parte a garantizar “la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños” y a promover “todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños para los que reúnan las condiciones requeridas”. En su artículo 28, insta a los Estados parte a reconocer el derecho a la educación y a desarrollar acciones específicas orientadas a su ejercicio progresivo y en condiciones de igualdad de oportunidades. De este modo, la Convención reconoce la necesidad de crear una institucionalidad apropiada para garantizar el pleno goce del derecho a la educación y para apoyar a las familias en el cuidado de los niños durante el tiempo dedicado al trabajo remunerado.

Durante los últimos 20 años, la Argentina ha avanzado sustantivamente en el reconocimiento del derecho de los niños al cuidado y a la educación temprana. Entre ellos, se destaca la Ley Federal de Educación sancionada en abril de 1993. Sin embargo, el punto de quiebre en relación con el nivel inicial lo instaura la promulgación, en el 2006, de la Ley Nacional de Educación, vigente en la actualidad. A partir de entonces, se produce la incorporación explícita de los jardines maternos a la organización de la Educación Inicial y se compromete al Estado a universalizar los servicios educativos para los niños de 4 años y, también, a subsanar las brechas de acceso entre los diferentes sectores sociales. Por último, se destaca la sanción de la Ley Nº 26.233 sobre Centros de Desarrollo Infantil, a través de la cual se los promueve y regula. Entendiéndose, siempre en el marco de esta ley, a los Centros de Desarrollo Infantil como “los espacios de atención integral de niños y niñas de hasta 4 años de edad, que además realicen acciones para instalar, en los ámbitos familiar y comunitario, capacidades que favorezcan la promoción y protección de los derechos de niños y niñas” (artículo 2).

Llegado este punto, cabe preguntarse: ¿cuál es el correlato de la normativa en la expansión efectiva del nivel inicial? Situados en la población, un primer acercamiento a la información cuantitativa indica una división tajante delimitada por la obligatoriedad. La asistencia a la sala de 5 años es prácticamente universal, mientras que en el tramo no obligatorio, la cobertura de este nivel es considerablemente baja. En efecto, los datos disponibles sobre la concurrencia a centros de cuidado y educación para el tramo de entre 0 y 2 años correspondiente a una muestra acotada de los principales centros urbanos realizada por el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina y Fundación Arcor señalan que la inclusión de los niños de esta edad en centros educativos es mínima –no alcanza al 10%– y no revelan variaciones entre el 2007 y el 2011 (Tuñón, 2012). Por otra parte, según la Encuesta Permanente de Hogares del 2010, en las áreas urbanas del país, más del 60% de los niños de 3 años no concurre a establecimientos educativos. A los 4 años, esta proporción se reduce a un cuarto, y a partir de los 5, la asistencia es prácticamente universal. Se observa también que una proporción conside-

rable de niños de 6 años, con más peso en los provenientes de estratos sociales más bajos, aún asiste al nivel inicial. Otra señal de que los niños de menores recursos encuentran mayores dificultades para sostener su trayectoria escolar en el tiempo esperado es la proporción de niños con sobreedad. Es así que entre los niños de 8 años provenientes de los hogares de los estratos sociales más bajos, el 5% tiene dos o más años de los correspondientes a la edad teórica para el grado que cursan, mientras que en los estratos altos esta situación es inexistente.

Al hacer foco en el sistema educativo, se refuerzan las hipótesis y las tendencias que surgen de las encuestas poblacionales. En el 2010, la matrícula total del nivel inicial para las salas de 3 a 5 años ascendía a 1,5 millones de niños. La distribución por salas indica una matrícula muy reducida, del orden del 5%, de niños de 0 a 2 años. La sala de 3 años concentraba al 16% de la matrícula; la de 4, al 33% y la de 5, al 48% restante. Esto implica una expansión total del orden del 17%, en el período 2008–2010, en la matrícula de jardines de infantes. Por su parte, para la franja de 3 a 5 años, se observa un crecimiento total del 29% para el período 1997–2010, concentrado –prácticamente en su totalidad– en las salas de 3 y 4 años. En efecto, el incremento en la matrícula de las salas de 3 años fue del orden del 63,3%; la de las salas de 4, del 71,3% y la de las salas de 5, del 2,6%. Es interesante destacar el comportamiento diferencial por sector de gestión de los establecimientos educativos. En primer lugar, en el 2010, el 67% de la matrícula del nivel inicial se concentraba en el sector público. Sin embargo, su importancia guarda una relación directa con la edad. Es decir, el peso relativo del sector público en la matrícula de los jardines de infantes es inferior al privado: en la sala de 3 alcanza al 57%; en la sala de 4, el 67% y en la sala de 5, el 72%. La baja presencia estatal en la escolarización de

TABLA 5

## INDICADORES EDUCATIVOS SELECCIONADOS

Porcentaje de niños de 3 y 4 años escolarizados (2010) (a)	57,2
Porcentaje de niños de 5 años escolarizados (2010) (a)	97,9
Matrícula del nivel inicial (2010) (b)	1.553.418
Variación porcentual de matrícula del nivel inicial (1997-2010) (b)	28,7
Secciones independientes del nivel inicial (2010) (b)	63.948

Fuente: (a) Áreas Urbanas-Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC. (b) Elaboración propia a partir del Relevamiento Anual, DINIECE-Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

los niños más pequeños muy probablemente esté dando cuenta de un déficit en la oferta de servicios educativos públicos para este grupo poblacional.

La forma que adoptó la expansión es también variable según la sala de referencia. De modo tal que el incremento en la matrícula de sala de 3 fue muy superior en el sector privado respecto al sector público. En la sala de 4, la tendencia se revierte. La información indica que la expansión en el sector público fue mucho mayor que en el privado. Respecto a la sala de 5, la información es contundente: no sólo el incremento total de matrícula fue absorbido por el sector privado, sino que también hay indicios suficientes para sugerir que se está produciendo un traspasamiento de matrícula desde el sector público al privado.

Ahora bien, ¿en qué medida la oferta de servicios educativos acompañó la expansión de la matrícula del nivel inicial? La primera aproximación a los datos revela que la oferta de servicios educativos para el tramo de 3 a 5 años creció mucho más que la matrícula. En efecto, la cantidad de niños y niñas escolarizados se incrementó en un 29%, mientras que en el 2010, se registró un 61% más de secciones independientes que en 1997. Al analizar la tasa de crecimiento total de la oferta educativa por sala, queda en evidencia que la sala de 4 fue la que concentró la mayor cantidad de recursos, aspecto que muy probablemente se vincule con la novedad introducida por la Ley Nacional de Educación en el 2006, a través de la cual se insta al Estado a garantizar la oferta de salas de 4 años. Esta hipótesis se refuerza al observar que las tasas de crecimiento del sector público y del sector privado adoptaron modalidades sustantivamente diferentes. En el sector público, se observa que la oferta total de salas de 4 años creció más del 123%, seguida por la sala de 3, con un crecimiento total del 80%, y la sala de 5, que in-

crementó su oferta poco más del 4%. En contraste, la forma en que se expandió la oferta de servicios para el nivel inicial en el sector privado constata una fuerte concentración en la sala de 3, que creció más del 90%, seguida por la sala de 4 (67%) y por último, la sala de 5 (19%). Cabe subrayar que la tasa de crecimiento para la sala de 5 en el sector privado cuadruplica a la del sector público. Este comportamiento diferencial, muy probablemente, se relacione con la capacidad que tiene la ley para promover y dar una orientación específica a la movilización de recursos públicos, en contraste con el sector privado, que responde conforme a las leyes de oferta y demanda. En otras palabras, la información analizada sugiere que la expansión de la oferta de sala de 4, en la que el sector público concentró recursos, constituye una respuesta efectiva a la Ley Nacional de Educación sancionada en el 2006, que insta al Estado a garantizar la oferta de servicios educativos para los niños de 4 años. Por su parte, la información orienta también a considerar la existencia de un déficit de oferta de servicios de atención y cuidado para el tramo de 0 a 3 años, nicho al cual está dando respuesta mayormente el sector privado.

Esta información adquiere relevancia al considerar el lugar que ocupan las redes públicas de servicios de cuidado como medida de protección a las familias con niños. La necesidad evidente de expandir la oferta de servicios públicos de cuidado de niños obedece, en gran medida, a la transformación del rol de la mujer en la sociedad, desarrollado en el apartado anterior. En efecto, la creciente participación de las mujeres en el mercado laboral y la consecuente desaparición de las “amas de casa” conllevaron la externalización de las necesidades de cuidado. En consecuencia, el *familiarismo* tradicional fue dejando gradualmente de ser un enclave donde resolver la dependencia de los más pequeños. Este proceso, al que Esping Anderson denomina “mas-

culinización de las trayectorias vitales” de las mujeres, no tuvo su correlato en la “feminización de las trayectorias vitales” de los varones, dando cuenta de que los avances en torno a la igualdad de género no se resuelven tan sólo con la igualdad de ingresos. Actualmente, el núcleo duro radica en la distribución desigual del tiempo dedicado a las tareas domésticas entre varones y mujeres dentro de la familia. La salida que encontraron las mujeres ante la renuencia de los hombres a aliviar la carga doméstica fue, en gran medida, la ampliación del trabajo de otras mujeres: servicio doméstico, guarderías, jardines maternos. De este modo, ante el déficit de oferta pública de jardines maternos, hay indicios suficientes de que se está intensificando el pasaje desde el *familiarismo* hacia la privatización de los servicios de cuidado. El impacto de estas respuestas está a la luz: todos estos son servicios ofrecidos en mayor medida por el mercado, es decir, pagos, habitualmente costosos y fuera del alcance de los estratos sociales más bajos.

### Niños que requieren protección especial

Todos los niños y adolescentes necesitan protección. No obstante, algunos de ellos, por circunstancias específicas, requieren más atención que otros. El concepto “protección especial” alude, en el marco de la CDN, “a aquellas personas que tienen menos de 18 años de edad, que pueden tener sus derechos fundamentales fuertemente amenazados o abiertamente violados de diversas maneras. Son circunstancias o hechos especiales que demandarán medidas especiales de protección para equiparar en el cumplimiento de derechos a todos los niños y niñas, además del ejercicio y cumplimiento de las políticas públicas universales con énfasis en la prevención y la detección oportuna y precoz” (UNICEF Argentina, en línea).

Una de las situaciones críticas a la que se ven expuestos muchos niños pequeños del país es a acompañar a sus familias en su manutención, a través de actividades por las cuales reciben algún tipo de ingreso –monetario o de otro tipo–, o a la necesidad de asumir, tempranamente, tareas de cuidado doméstico. Estas labores ponen en riesgo sus derechos y perpetúan el ciclo estructural de pobreza, debido a que, entre otros factores, tensionan el cumplimiento efectivo del derecho a una educación de calidad. En efecto, la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes realizada en el 2004 en el Gran Buenos Aires, la Provincia de Mendoza y dos subregiones del país integradas por tres provincias del Noroeste: Jujuy, Salta y Tucumán, y dos del Noreste: Formosa y Chaco, constata que el 8% de los niños de entre 5 y 13 años que residen en las áreas rurales y el 6,4% de sus pares urbanos trabajan.

Un caso particular en el que los niños requieren atención especial es el de los niños con discapacidad, no por estar expuestos a situaciones específicas que ponen en riesgo sus derechos, sino por las deficiencias en la sociedad en conjunto (estigmatización, discriminación, incumplimiento de la legislación vigente y restricciones institucionales, entre otras) y la inadecuación del espacio para garantizarlos (las barreras arquitectónicas, específicamente). La Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad (ENDI), complementaria del Censo 2001, dio cuenta de que la proporción de población de 0 a 14 años que padece algún tipo de discapacidad alcanza el 3% (318 mil niños) y entre los niños de 0 a 4 años (66 mil niños), menos del 2%.

Los niños en situación de calle son también una dolorosa expresión de las fallas del Estado para proveer a las familias de las condiciones materiales mínimas para que puedan garantizar el derecho de sus hijos al bienestar. No exis-

ten datos sistematizados y extensivos respecto a la cantidad de niños que viven en estas condiciones. No obstante, según un estudio realizado en el 2005 por el Programa de Atención Integral para Niños, Niñas y Adolescentes en situación de calle del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 4 mil chicos vivían en la calle, sólo en esa jurisdicción. En el 2008, una investigación similar indicó que el 19% de los niños de ese mismo universo tenían entre 6 y 12 años (GCBA, 2008).

Por último, una situación de vulneración de derechos especialmente invisibilizada es la ocurrida al interior de las familias. De acuerdo a un estudio realizado en la Ciudad de Buenos Aires, en el 2006, el 56% de las distintas formas de violencia reportadas contra niños son ejercidas por algún miembro de la familia con la que ellos conviven. En la mayoría de los casos, se trata de violencia física (63%) y maltrato emocional como violencia secundaria (78%) (Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2006).

Este capítulo –haciendo eco de la CDN– pretende aportar información relevante para sumar a los esfuerzos que desde diversos ámbitos reconocen el lugar irremplazable de la familia como espacio de protección de los niños, muy especialmente, durante sus primeros años de vida. Desde esta perspectiva, las dinámicas familiares son el escenario en el que se despliegan las oportunidades de cumplimiento de los derechos de cada niño; y los adultos de referencia, los convocados por la CDN para garantizar su ejercicio cotidiano. Esta convicción da una orientación particular a las intervenciones que promueven el cumplimiento de los derechos de la infancia. De alguna forma, las políticas públicas deben ser capaces de crear y sostener las condiciones subjetivas y materiales para que los puntos de encuen-

tro entre adultos y niños –en donde los padres y las personas responsables de la crianza ocupan un lugar central– no entren en contradicción con los principios de la CDN, con la expectativa de que las acciones orientadas a abordar situaciones de vulneración de derechos y, en consecuencia, la categoría “niños que requieren protección especial” se reduzcan al mínimo. Ocurre que las políticas que promueven los derechos de la infancia no necesariamente tienen a los niños como sus titulares directos. En la línea de las dimensiones abordadas a lo largo de este capítulo, es posible afirmar, a modo de ejemplo, que los programas de procreación responsable y salud reproductiva se relacionan en forma directa con el contexto en el que se inicia la vida; la formación de profesionales y la adecuación de los servicios de salud a los principios de la CDN, con un modo efectivo para garantizar el acceso a una vida saludable durante la infancia. Las políticas de promoción del empleo de calidad y protegido, a su vez, son un medio adecuado para garantizar la disponibilidad y la estabilidad de los recursos materiales para sostener la crianza, y el desarrollo de una institucionalidad del cuidado, una estrategia imprescindible para avanzar en el reconocimiento de la transformación de las familias y las nuevas necesidades que estos procesos trajeron aparejados, al mismo tiempo que garantizar el derecho de cada niño a recibir educación y estímulo, desde el comienzo de su vida, para poder desarrollar al máximo su potencial como persona. ■



Angelina María Catalano, 4 años.

**3**  
**El Estado  
como garante  
de los derechos  
de la primera  
infancia**

**M**ientras en el capítulo anterior se desplegó un panorama general de la situación de la primera infancia en la Argentina, aquí se revisan las principales acciones llevadas a cabo por el Estado nacional y los Estados provinciales, en tanto garantes de los derechos de la niñez. Este repaso por los cambios en el marco normativo y por las principales políticas impulsadas desde los Estados fue realizado a modo ilustrativo, sin pretensión de dar cuenta de la totalidad de las acciones concretadas. Cabe tener en cuenta que se analiza un aspecto sumamente dinámico de la sociedad, por lo que la información aquí presentada está sujeta a cambios en el corto plazo.

### Normativas nacionales, planes y programas creados por ley o decreto

Desde que la Argentina ratificó la CDN hasta la actualidad, es posible identificar casi una veintena de normas que involucran directa o indirectamente a la primera infancia y toman como eje los derechos contemplados en la Convención. En términos generales, se observa que desde 1990 el país está inserto en un proceso de avance normativo donde al Estado se le asignan progresivamente mayores obligaciones para con los niños de 0 a 8 años. Sin embargo, la construcción de ese marco normativo dentro de la primera década de aprobada la CDN no fue tan prolífera como lo ha sido en los últimos 10 años, período en el que los derechos de la primera infancia y de la niñez en general fueron ganando terreno progresivamente en la agenda pública.

La norma más relevante durante la primera década de vigencia de la CDN fue la Ley N° 24.195 o Ley Federal de Educación —ya mencionada en el capítulo anterior—, sancionada en 1993. Allí se estableció que la Educación Inicial esta-

ría constituida por el jardín de infantes para niños de 3 a 5 años, siendo obligatoria la escolarización para los niños de 5 años. En el caso de los menores de 3 años, se consideró que “las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires establecerán, cuando sea necesario, servicios de jardín maternal para niños/as menores de 3 años y prestarán apoyo a las instituciones de la comunidad, para que estas los brinden, y ayuda a las familias que los requieran”.

Al analizar la segunda década pos-CDN, el incremento de normas que contemplan a la primera infancia y que crean planes y programas resultan muy visibles. Debe destacarse, en primer lugar, la Ley N° 25.673 —sancionada en octubre del 2002 y reglamentada en mayo del 2003—, por la cual se crea el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable. Según datos del Ministerio de Salud de la Nación, a fines del 2006, más de 6.100 centros de salud y hospitales brindaban prestaciones a 1.900.000 personas <sup>3</sup>.

Otra de las leyes que reviste importancia es la N° 25.724, del 2003, que crea el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación: “Plan de Seguridad Alimentaria” (PNSA). Este programa tiene, entre otros objetivos, el de cubrir los requisitos nutricionales de niños de hasta 14 años y de embarazadas. La norma promueve el desarrollo de actividades de estimulación temprana para los niños de 0 a 5 años que se encuentren en situación de abandono o que integren familias de riesgo; la prioridad en la atención a las mujeres embarazadas y a los niños del mismo grupo etario; la asistencia social

y orientación a las familias en cuanto a la atención de sus hijos y el cuidado durante el embarazo. La ley crea, además, el Fondo Especial de Nutrición y Alimentación Nacional, de carácter intangible y destinado a la implementación del programa. Una particularidad del PNSA es que entre sus objetivos se promueve otro paradigma de atención, donde el eje no pasa por comer en “comedores”, sino en el espacio de la casa y la familia. Con este propósito, fue creado el proyecto “Familias y Nutrición”, una línea de trabajo articulada por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CN-CPS), desde el Área de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, junto con UNICEF.

En tercer lugar, resulta importante mencionar —en el marco de la identificación de los esfuerzos destinados a la primera infancia— la Ley N° 25.929 de Parto Humanizado sancionada en agosto del 2004 y que se aplica tanto en el ámbito público como privado de atención de la salud. La ley establece los derechos de padres e hijos durante el nacimiento, en relación con el embarazo, el parto y el posparto. En este sentido, la normativa pauta pormenorizadamente los derechos de la mujer, del recién nacido y de los padres del recién nacido en situación de riesgo. Según sostiene María Luisa Ageitos, la ley mencionada debe contemplarse en el marco de una norma posterior, la N° 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en los que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales, dado que reviste fundamental importancia para la protección de la madre y el niño, y su vínculo desde el inicio. Esta última (sancionada en marzo del 2009) garantiza en su artículo 3 todos los derechos reconocidos por la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la CDN y la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

<sup>3</sup> Para obtener información sobre el alcance territorial de la política mencionada, se puede consultar el documento “Privilegiados son los niños y niñas pequeños. Política pública, innovación e integralidad” (Ministerios de Desarrollo Social, Salud, Trabajo y Protección Social, Educación, Justicia y Derechos Humanos, 2011).

En el 2005, se sancionó la Ley Nº 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes que insta al Estado argentino a adecuar su institucionalidad a los principios de la CDN. Esta es la norma a partir de la cual se crea la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, órganos rectores de las políticas de infancia de la Nación y sus provincias, y base de la implementación del Sistema de Protección Integral. Establece, además, la figura del Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (aún pendiente de implementarse a nivel nacional).

En la Ley Nº 26.061 –de singular importancia por ser la norma que redefine el vínculo con la niñez y establece un nuevo modelo de intervención estatal–, aparecen al menos cuatro artículos que contemplan explícitamente al grupo de 0 a 8 años: artículo 12 (garantía estatal de identificación e inscripción en el Registro del Estado), artículo 17 (prohibición de discriminar por estado de embarazo, maternidad y paternidad), artículo 18 (medidas de protección de la maternidad y la paternidad) y artículo 37 (medidas de protección de comprobarse amenaza o violación de derechos). Respecto a la garantía estatal de identificación y la inscripción en el Registro del Estado, expresada en el artículo 12, la ley establece que los organismos estatales “deben garantizar procedimientos sencillos y rápidos para que los recién nacidos sean identificados en forma gratuita, obligatoria, oportuna e inmediatamente después de su nacimiento, estableciendo el vínculo filial con la madre, conforme al procedimiento previsto en la Ley 24.540<sup>4</sup>”. Por su parte, en el artículo 17, que normativiza la prohibición de discriminar por estado de embarazo, maternidad y paternidad, se

prohíbe a las instituciones educativas públicas y privadas imponer por causa de embarazo, maternidad o paternidad, medidas correctivas o sanciones disciplinarias a los niños, a las niñas y a los adolescentes. En esos casos, los organismos del Estado deben desarrollar un sistema conducente a permitir la continuidad y la finalización de los estudios. En el mismo artículo, se contempla la situación de la mujer embarazada privada de la libertad: “será especialmente asistida durante el embarazo y el parto, y se le proveerán los medios materiales para la crianza adecuada de su hijo mientras este permanezca en el medio carcelario, facilitándose la comunicación con su familia a efectos de propiciar su integración a ella”.

Respecto a las medidas de protección de la maternidad y la paternidad, la Ley Nº 26.061 dispone en el artículo 18: “Las medidas que conforman la protección integral se extenderán a la madre y al padre durante el embarazo, el parto y al período de lactancia, garantizando condiciones dignas y equitativas para el adecuado desarrollo de su embarazo y la crianza de su hijo”. Finalmente, el artículo 37 establece las medidas de protección que deberán ser aplicadas una vez comprobada una amenaza o violación de los derechos, para lo cual se señalan las acciones que deberán adoptarse: la “solicitud de becas de estudio o para jardines maternos o de infantes, e inclusión y permanencia en programas de apoyo escolar” y la asistencia integral a la embarazada, entre otras.

En el Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes 2008/2011, se explica que la Ley Nº 26.061 refiere a toda acción u omisión del Estado en materia de infancia y, en consecuencia, es el paraguas al que se puede acudir en caso de violación de los derechos de protección integral de la niñez. A través de esta ley, se enfatiza que las políticas públicas deben orientarse al cumplimiento

de los siguientes objetivos: a) el fortalecimiento del rol de la familia en la efectivización de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes; b) la 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; c) la gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles en coordinación con la sociedad civil, con capacitación y fiscalización permanente; d) la promoción de redes intersectoriales locales; e) la constitución de organizaciones y organismos para la defensa y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

La Ley Nº 26.075 de Financiamiento Educativo, sancionada el 21 de diciembre del 2005, constituye otro paso fundamental en la regulación que refuerza las obligaciones del Estado para con las nuevas generaciones. Apunta a incrementar progresivamente el presupuesto del Gobierno nacional, de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hasta alcanzar, en el 2010, una participación del 6% en el Producto Bruto Interno (PBI). El incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología estará destinado, entre otros fines, a incluir en el nivel inicial de educación al 100% de la población de 5 años de edad y asegurar la incorporación creciente de niños de 3 y 4 años, priorizando a los sectores sociales más desfavorecidos. Otorga, además, una prórroga por otros 5 años del Fondo de Incentivo Docente (FONID) y crea un Fondo de Compensación salarial docente para mejorar las condiciones educativas en las provincias más carenciadas. Es de destacar que la meta de financiamiento asumida en aquella norma ya ha sido alcanzada por el Estado nacional.

Un año después, en el 2006, se sancionó la Ley Nº 26.206 de Educación Nacional (LEN) que, como se mencionó en el

4 Es la ley que establece el Régimen de Identificación de los Recién Nacidos, sancionada en agosto de 1995.

capítulo anterior, normativiza el nivel inicial e incluye a niños desde los 45 días de vida hasta los 5 años inclusive, y establece la obligatoriedad de la sala de 5 años. Impulsa a las jurisdicciones a alcanzar la universalización de los servicios educativos para niños de 4 años. En el plano del financiamiento, aumenta los recursos a invertir, ya que el piso del 6% del PBI debe destinarse únicamente a educación, excluyendo la inversión en ciencia y tecnología. Además, la Ley N° 26.061 promueve el aprendizaje y el desarrollo de los niños desde los 45 días de vida a los 5 años, en tanto sujetos de derecho y partícipes activos de un proceso de formación integral, miembros de una familia y de una comunidad<sup>5</sup>.

En el 2006, también adquiere especial relevancia el Decreto 415/06 –reglamentario de la Ley N° 26.061– que garantiza el derecho a la identidad, estableciendo la gratuidad del otorgamiento del primer Documento Nacional de Identidad (DNI) a todos los niños y adolescentes nacidos en territorio argentino<sup>6</sup>. En tanto, el Decreto 90/09 dispone que todos los niños, desde su nacimiento y hasta los 12 años, podrán obtener en forma gratuita su primer DNI, a través de un procedimiento ágil y sencillo que deberá ser realizado en cualquier Registro Civil del país.

5 Según el documento “Programación de Objetivos, Estrategias y Líneas de acción”, están comprendidas las instituciones que brinden Educación Inicial: a) de gestión estatal, pertenecientes tanto a los órganos de gobierno de la educación como a y/o otros organismos gubernamentales; b) de gestión privada pertenecientes a organizaciones sin fines de lucro, sociedades civiles, gremios, sindicatos, cooperativas, OSC, organizaciones barriales, comunitarias y otros.

6 Desde la sanción de la Ley N° 26.061 y, fundamentalmente, a raíz de la Asignación Universal por Hijo se llevan a cabo operativos masivos de documentación de todos los niños (argentinos y migrantes), RENAPER, Ministerio del Interior de la Nación.

Otro paso significativo en la construcción del marco normativo desde el cual se fortalece la capacidad estatal para asumir el rol de garante de los derechos de la primera infancia es la sanción de la Ley N° 26.233 de Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios (CDI) para niños de hasta 4 años. Estos centros deberán garantizar: a) la idoneidad del personal a cargo; b) normas de higiene, seguridad y nutrición; c) instalaciones físicas adecuadas para su correcto funcionamiento; d) controles periódicos de crecimiento y desarrollo requeridos para cada edad.

Finalmente, el Decreto 1602/2009 de Asignación Universal por Hijo (AUH) “abarca a aquellos niños y adolescentes que no perciban otra asignación y pertenezcan a grupos familiares desocupados o que se desempeñen en la actividad informal y ganen menos del salario mínimo, vital y móvil”. Este decreto establece como obligación por parte de las familias el cumplimiento del control sanitario y el plan de vacunación obligatoria hasta los 4 años del niño. A partir de los 5 años, deberá acreditarse la concurrencia a establecimientos educativos públicos (ANSES, 2009).

La Asignación Universal por Hijo es una de las medidas más mencionadas y reconocidas por los especialistas entrevistados como un esfuerzo concreto por parte del Estado, junto a la Ley N° 26.061 y a la Ley de Educación vigente. Ana Malajovich, una de las referentes, es taxativa al respecto: “impacta en la mejora de las condiciones de las familias y con ello mejoran las condiciones de vida de la primera infancia y de la infancia en general. Los niños tienen mayores oportunidades”. Y apunta una segunda cuestión que trae aparejada la AUH: “al mejorar las condiciones de vida también mejoran las relaciones entre la familia”, redundando en mayor bienestar para la niñez.

Antes de cerrar este apartado, vale detenerse en el Proyecto de Reforma del Código Civil, presentado por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner a fines de marzo del 2012, que directa o indirectamente, involucra a la primera infancia. Según Nelly Minyersky, directora de la Maestría en Problemáticas Infanto-Juveniles de la Universidad de Buenos Aires, en el anteproyecto “se incorporan nuevos paradigmas, los principios de la CDN contra todo tipo de discriminación, la CDN, la Ley de Protección Integral de los Derechos de la Infancia”<sup>7</sup>.

### Planes y programas nacionales dirigidos a la primera infancia

A las normativas en general y a los planes y programas que surgen por ley o decretos, hay que sumarles otras iniciativas que nacen desde los Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional orientados, directa o indirectamente, a la primera infancia. Acá también es necesario remarcar las diferencias observadas entre la primera y la segunda década luego de ratificada la CDN. Durante los años noventa, muchas de las acciones del Estado que se dirigían a las niñas y a los niños más pequeños se focalizaban en el componente alimentario, a través del funcionamiento de comedores infantiles o comunitarios. En el transcurso de esa década, los comedores tendieron a modificar su meta dirigida estrictamente a la provisión de alimentos y apuntaron a cubrir la atención integral de los niños, aunque siempre focalizada en los más pobres. No obstante, dicha atención integral es el elemento positivo que se suma en este período. En esa di-

7 Se puede consultar en <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/190585-58404-2012-03-28.html>> y en <<http://www.lanacion.com.ar/1461395-el-codigo-civil-trae-una-nueva-idea-de-familia>>.

rección, el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN), surgido poco antes de promediar los noventa desde el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, contempló como componente innovador la transformación de los comedores infantiles en Centros de Desarrollo Infantil (CDI), incorporando pautas de funcionamiento para el servicio de alimentación, capacitación a madres voluntarias para dar esa prestación a los más pequeños, un ámbito institucional de atención y un modelo de seguimiento del desarrollo psicosocial para chicos de 2 a 5 años. De acuerdo a la información disponible, entre 1993 y el 2003, el PROMIN logró transformar unos 500 comedores en CDI, pero no se garantizaron los recursos necesarios ni la frecuencia en las transferencias.

El Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI) es otro ejemplo del tipo de acciones generadas en esa época. Nació desde la Secretaría de Desarrollo Social y contaba entre sus líneas programáticas una muy semejante a la del PROMIN, en tanto se proponía transformar el modelo de atención de los comedores infantiles hasta convertirlos en Centros de Cuidado Infantil (CCI). La diferencia entre PROMIN y PRANI es que los CDI se articulaban con los centros de salud más próximos a su localización. Si bien los CDI y los CCI no lograron el modelo de organización necesaria ni la cobertura esperada, han tenido el mérito, según la literatura consultada, de instalar en la agenda de las políticas públicas la atención del desarrollo psicosocial de los niños de entre 2 y 5 años en situación de pobreza. No obstante, se advierte que ni el PROMIN ni el PRANI desarrollaron acciones de desarrollo psicosocial dirigidas a niños más pequeños (Britos et ál., 2003).

Durante la última década, a la perspectiva de desarrollo integral para abordar a la primera infancia se le suman inicia-

tivas que privilegian acciones intersectoriales, con la participación y la consulta a las Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan en primera infancia. Un hecho interesante de este período se produjo cuando el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas al aprobar en noviembre del 2002 las observaciones finales al informe periódico de la Argentina, reiteró entre sus recomendaciones las realizadas para el informe anterior: mejorar la coordinación entre los diversos mecanismos e instituciones que se ocupan de promover y proteger los derechos del niño, y afianzar su política en materia de derechos del niño, elaborando un plan de acción nacional para aplicar la CDN mediante un proceso abierto, consultivo y participativo. Además, el Comité le requirió al país un marco normativo interno que respetara los principios consagrados en la CDN y en otros instrumentos de derechos humanos. En este sentido, manifestó que era imperiosa la sanción de leyes que regularan la condición jurídica de la infancia como sujeto de derecho y la creación de mecanismos e instituciones que promovieran y protegieran los derechos de la niñez.

De acuerdo a la información disponible, el Estado argentino comenzó a dar respuestas a lo solicitado por el Comité. En esa dirección, hacia octubre del 2003, la nueva gestión de gobierno del presidente Néstor Kirchner llamó a trabajar en pos de una política pública de cara a los “Objetivos del Milenio” y definió como uno de los ejes la adecuación de las políticas de los Ministerios referidas a lineamientos rectores para una política pública de infancia. La fuerte defensa de los derechos humanos impulsada por la nueva gestión generó un marco propicio para avanzar en base a las recomendaciones del Comité.

En el 2005, el Presidente Néstor Kirchner convocó al diseño del Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niñas,

Niños y Adolescentes: “el Estado nacional ha tomado como prioridad garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes”. Para la elaboración e implementación del plan, se puso en marcha una Mesa Técnica Interministerial<sup>8</sup>, convocada desde el Consejo Coordinador de Políticas Sociales, que permitió el trabajo mancomunado de representantes de todos los organismos de gobierno, y la participación de cientos de niños y adolescentes de distintos puntos del país. El plan se hizo regionalmente y se invitó a participar a todas las provincias. Producto de ese proceso, surgió, a fines del 2007, el Primer Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Ya en ese momento, dentro del Plan, se había incorporado a la primera infancia como un grupo específico, lo que daría lugar más tarde al programa “Primeros Años”.

También en el 2005, se lanzó el Plan Nacer con el objeto de mejorar la cobertura de salud y la calidad de atención de las embarazadas, puérperas y de niños menores de 6 años sin cobertura en salud (Ministerios de Desarrollo Social, Salud, Trabajo y Protección Social, Educación, Justicia y Derechos Humanos, 2011). Ese mismo año, y a raíz de la promulgación de la Ley Nº 26.061, los Ministerios Nacionales de Desarrollo Social, Salud, Educación y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNPS) de la Presidencia de la Nación suscribieron un Convenio de Colaboración con el objeto de poner en marcha el Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años”. Este programa articula acciones con los Centros de Desarrollo Infantil y con el Pro-

8 Participaron los Ministerios de Desarrollo Social, Economía y Producción, Educación, Ciencia y Tecnología, Interior, Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Salud, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Justicia. También integraron la mesa, las Secretarías de Cultura, Turismo, Deporte, Sedronar y el INDEC.

grama Nacional de Desarrollo Infantil del Ministerio de Educación, que lleva adelante estrategias de sensibilización en torno a la importancia de los primeros años de vida de los niños y el rol central de los adultos en ese tramo.

En la actualidad, en materia de políticas destinadas al desarrollo infantil integral, con acciones directas de claro corte interministerial y territorial, están vigentes a nivel nacional tres programas fuertemente articulados entre sí que se dirigen específicamente a la atención de la primera infancia: el Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años”, el Programa Nacional de Desarrollo Infantil dependiente del Ministerio de Educación y los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) comunitarios dependientes de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, espacio donde además se ha puesto en funcionamiento la Comisión de Promoción y Asistencia de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios.

Finalmente, se puede mencionar la reciente iniciativa de “bebetecas”, o bibliotecas para bebés, que tienen como objetivo formar “lectores desde la cuna”. Son pocas en la actualidad las bibliotecas públicas dirigidas a este grupo. A instancias del Ministerio de Educación, en la Biblioteca Nacional del Maestro se abrió un espacio que tiene como beneficiario al grupo de los más pequeños.

### La construcción de una nueva institucionalidad para otro modelo de intervención estatal

La Ley N° 26.061 de Protección Integral establece en primer lugar la creación del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, conformado por

tres niveles: a) Nacional: es el organismo especializado en materia de derechos de infancia y adolescencia en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional; b) Federal: es el órgano de articulación y concertación para el diseño, la planificación y la efectivización de políticas públicas en todo el ámbito del territorio de la República Argentina; c) Provincial: es el órgano de planificación y ejecución de las políticas de la niñez, cuya forma y jerarquía, determinará cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respetando las respectivas autonomías así como las instituciones preexistentes (artículo 42).

Para un análisis del dispositivo institucional que la ley fija, resulta relevante lo aportado por el documento del Comité Argentino de Seguimiento de la Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CASACIDN)<sup>9</sup> titulado “Qué es un sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes” (2008). Allí se expresan de forma gráfica el reparto de funciones y responsabilidades entre los diferentes actores y las instituciones que conforman el sistema. Hay un primer plano vinculado a las políticas públicas universales, una segunda instancia que corresponde a las medidas de protección integral de derechos y la tercera, y última instancia, que remite a las medidas excepcionales.

Los órganos administrativos de protección de derechos que impulsa la ley son tres. En el ámbito del Poder Legislativo, la figura del Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (figura que al momento de redactar este in-

<sup>9</sup> CASACIDN es una coalición de Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan en la promoción de los derechos de la niñez y la adolescencia en la Argentina. Consultar en <<http://www.casacidn.org.ar/leer.php/50>>.

forme no se había concretado)<sup>10</sup>. En el ámbito del Poder Ejecutivo, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), que es el organismo técnico especializado en infancia y familia cuyo fin es crear los lineamientos de las políticas públicas dirigidas a la niñez. A nivel federal, instituye el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, presidido por el titular de la SENNAF e integrado por los representantes de los órganos de protección de derechos de la infancia. Es el órgano deliberativo, consultivo y planificador de políticas públicas para la niñez y la adolescencia en todo el territorio.

Tal como se observa, el Sistema de Protección Integral le da prioridad y centralidad a la política pública, lo cual determina cómo y desde dónde interviene el Estado. Incorpora la perspectiva de derecho en el diseño y la implementación de políticas públicas universales e integrales, considerando a los destinatarios como titulares de derechos que tienen el poder de exigir al Estado que garantice su efectivización. Allí es donde se planifican y diseñan los lineamientos generales de políticas universales de niñez, los programas y los planes de promoción y protección de derechos destinados al desarrollo pleno de la infancia en su dimensión personal, familiar y comunitaria. Involucra a ministerios y secretarías nacionales, incluyendo la específica de niñez (SENNAF) y al Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, que es la instancia de representación federal donde la Nación y

<sup>10</sup> De acuerdo a lo que se pudo constatar en las actas firmadas por los integrantes del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, era inminente, al momento de redactar este informe, el pedido de designación del Defensor de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes al Congreso Nacional. Para lo cual, se prevé la creación previa de una Comisión Bicameral. Por ende, también se solicita, se traten en Cámara “los proyectos tendientes a la reglamentación del funcionamiento de la citada Comisión Bicameral” (Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, 2011).

las provincias debaten e identifican prioridades. A partir de allí, cada jurisdicción arma su política pública y sus programas de atención directa e indirecta, a través de los servicios provinciales y municipales. Los servicios municipales son los que se suelen denominar en terreno “servicio local o zonal de protección integral de derechos”.

Respecto a la segunda instancia mencionada anteriormente, las medidas de protección integral son las que se prevén en aquellas situaciones en las que se vulneren derechos. Todas las áreas del Estado son responsables de adoptar las medidas de protección integral para garantizar el acceso a la política específica. Este tipo de medida debe resolver puntualmente casos de vulneración de derechos a la salud, a la educación, etc., por falta de acceso a la política pública o por vulneración dentro del propio grupo familiar. “La medida de Protección Integral implica la intervención inmediata de parte de un área administrativa determinada, con un programa adecuado que garantice el derecho que esté siendo vulnerado” (CASACIDN, 2008).

Por su parte, las medidas excepcionales sólo son pasibles de habilitarse cuando han sido agotadas la primera y la segunda instancia: “El camino hacia una Medida Excepcional debe ir precedido, necesariamente, de la aplicación de las Medidas de Protección necesarias para restituir derechos vulnerados”. Las medidas excepcionales son las que deben ejecutarse en caso de que el niño deba ser privado de su familia temporal o permanentemente. El artículo 42 de la Ley Nº 26.061 sostiene que únicamente pueden ser aplicadas por la autoridad administrativa que designe cada provincia y, que a su vez, esta debe acordar con los municipios la forma de implementarla. Son medidas limitadas en el tiempo y excepcionales, y sólo deben prolongarse mientras persistan las causas que les dieron origen. A diferencia del modelo del Patronato, el

único rol de los jueces en el modelo de protección integral es ser garantes del sistema, a través de un control cruzado con el poder gubernamental que impida los abusos y las omisiones típicos del modelo anterior (CASACIDN, 2008).

Según los entrevistados, uno de los mayores obstáculos del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes se encuentra en la forma en que se materializan en terreno las acciones correspondientes a la segunda y, fundamentalmente, a la tercera instancia mencionada anteriormente. En primer lugar, es clave recordar la decisión de la ley de generar la descentralización de los organismos de aplicación bajo la hipótesis de que quienes están más cercanos a los niños y sus familias son los que podrán actuar con mayor “agilidad y eficacia”. Sin embargo, los servicios locales o zonales de protección de la niñez no cuentan, en la mayoría de los casos, ni con los recursos económicos ni con la capacitación suficiente para operar según el modelo de intervención de protección integral. Es decir, quienes están próximos a las familias y sus niños están lejos de poder ejercer su obligación si no se mejora (y no se conoce) el circuito de intervención en todas sus dimensiones, de modo de operar de acuerdo a la promoción y protección integral de la infancia.

El rol de las redes barriales es fundamental frente a casos de vulneración de derechos, y central en lo que respecta a las políticas de prevención, es decir, antes de que el derecho sea vulnerado. Los especialistas consultados coinciden en plantear la importancia del papel de los actores individuales y colectivos que operan localmente y la responsabilidad de promover y proteger los derechos del niño y la familia. Que cada actor involucrado con la primera infancia conozca la existencia de otros actores cercanos y comparta información es lo que constituye a la red barrial en tanto institución próxima a las niñas y a los niños pequeños.

### **El rol de las OSC y la participación comunitaria en la Ley Nº 26.061 de Protección Integral**

La Ley Nº 26.061 determina que la “Política de Protección Integral de Derechos de las niñas, niños y adolescentes” deberá “ser implementada mediante una concertación articulada de acciones de la Nación, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios”. En relación con el diseño y la implementación de las políticas públicas, la Ley de Protección Integral establece la figura de la “gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles de coordinación con la sociedad civil, con capacitación y fiscalización permanente”, en “la promoción de redes intersectoriales locales” y en “propiciar la constitución de organizaciones y organismos para la defensa y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes”. En el artículo 6, se contempla la “participación comunitaria”, sosteniendo que “la comunidad, por motivos de solidaridad y en ejercicio de la democracia participativa, debe y tiene derecho a ser parte activa en el logro de vigencia plena y efectiva de los derechos y garantías de niñas, niños y adolescentes”. Por último, en el capítulo IV establece las obligaciones de las OSC y promueve la creación de un Registro Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil.

Existe un consenso generalizado entre los entrevistados acerca de que la presencia de las OSC constituye uno de los avances más importantes introducido por la Ley de Protección Integral, que en los hechos promovió una mayor articulación en las intervenciones orientadas a la primera infancia, la búsqueda y construcción de espacios formales-institucionales de debate, y la revisión de concepciones cotidianas sobre niñez y responsabilidades específicas, lo que

permite el mejoramiento constante de las intervenciones de promoción y protección de los derechos de los niños.

El rol que otorga la Ley de Protección Integral a las OSC puede marcar el inicio de una tercera etapa en la relación de estas organizaciones con la primera infancia. La CDN abrió un horizonte en el cual se constituyeron en un actor relevante para que se sancionara la ley. Tras una historia en la que estaba entre sus funciones la prestación de servicios para la institucionalización de niños, ahora, la ley las posiciona en un nuevo rol, que es el de ser agentes fundamentales en la promoción y protección de los derechos de la infancia.

### Los Estados provinciales y la primera infancia como titular de derechos

Del análisis de la normativa vigente, se desprende que —con excepción de tres provincias— el resto del país realizó importantes esfuerzos en la adecuación de su normativa e institucionalidad a los principios de la CDN. Las jurisdicciones que han abandonado el modelo tradicional tutelar se dividen en tres grupos: a) las que adhieren a la Ley Nº 26.061 (Chaco, Córdoba, Corrientes, y Catamarca); b) las que cuentan con su propia ley de Protección Integral (Provincia de Buenos Aires, Chubut, Ciudad de Buenos Aires, Entre Ríos, Jujuy, Mendoza, Misiones, Neuquén, Salta, San Juan, Santa Cruz y Tierra del Fuego) y finalmente, c) San Luis, que posee una Ley de Adhesión a la Convención sobre los Derechos del Niño.

Son para destacar las provincias que sancionaron leyes de Protección Integral antes del 2005 y que, en gran medida, operaron como antecedentes en el debate de la Ley de Protección Integral del Estado nacional. El puntapié inicial

lo dio Mendoza en 1995, le siguieron Río Negro y Chubut (1997), la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1998), y Salta y Neuquén (1999). Luego, Tierra del Fuego (2000)<sup>11</sup>, Misiones y Jujuy (2001), San Juan (2002) y la Provincia de Buenos Aires (2004). Como posteriores a la sanción de la Ley Nacional de Protección Integral, se ubican las leyes de Santiago del Estero (2008), Entre Ríos (2008) Santa Fe (2009), Santa Cruz (2009), Tucumán (2010) y Córdoba (2011).

En relación con las tres provincias que no cuentan —al momento de redactar este informe— con leyes encuadradas en el paradigma de protección integral, y de acuerdo a la información relevada, Formosa está elaborando un proyecto de ley de protección integral de niños y adolescentes, La Rioja tiene el suyo en tratamiento legislativo y, finalmente, La Pampa estaría en proceso de redactar un proyecto de ley de adhesión a la Ley Nº 26.061.

Respecto al lugar asignado a la primera infancia en el proceso de adecuación de la normativa provincial, se observa que, con matices y especificidades, la tendencia general es incluirla como grupo específico a través del derecho a la identidad, el derecho a la salud del recién nacido o bien, el de la madre durante el embarazo. Asimismo, se destaca el aprendizaje acumulado a lo largo del proceso de adecuación, que se refleja en el hecho de que las normativas más tardías tienden a incorporar el lenguaje y los conceptos de sus antecesoras, revisando y mejorando en algunos casos los modos de enunciar los derechos.

<sup>11</sup> De acuerdo a la información disponible, la Ley Nº 521 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Adolescentes y sus Familias fue sancionada el 28 de noviembre del 2000. Promulgada: Veto parcial Decreto Nº 2461/00, artículos 21 y 22. Aceptación de Veto Parcial Resolución Nº 064/01. 11/06/01. D.P. Nº 1019 (SDHH y UNICEF, 2006).

### Recorrido por normativas, programas y planes provinciales que contemplan a la primera infancia

En cuestiones de normativas y programas dirigidos hacia la primera infancia, los avances de las distintas jurisdicciones se suceden cubriendo ciertas dimensiones de los derechos de la niñez, siendo los más contemplados la protección del vínculo temprano madre-niño, la lactancia materna y la extensión de la licencia por maternidad en sectores estatales. Este último punto aparece como una de las tendencias más acentuadas en el ámbito de las jurisdicciones, junto a las distintas iniciativas asociadas a la promoción y el fortalecimiento de la lactancia materna. La salud reproductiva y los jardines maternales son dos aspectos que cobran también relevancia pos-CDN.

A continuación, se mencionan algunos ejemplos destacables relacionados con la promoción de la lactancia materna y la protección del vínculo temprano entre la madre y el niño. Desde 1993, funciona en Mendoza el Programa Hospital y Centro de Salud Amigo que tiene como objetivos el trabajo en lactancia materna, el control prenatal y los controles posparto del niño y de la madre. Esa jurisdicción creó en octubre del 2002 la Comisión Provincial De Lactancia Materna, dependiente de la Dirección Provincial Materno-Infantil del Ministerio de Salud, que incluye a todas las organizaciones gubernamentales involucradas en esa área. La tercera iniciativa es la Ley Nº 8.130 de Maternidad e Infancia que Mendoza obtuvo en diciembre del 2009 y que guarda estrecha relación con la Ley Nacional de Parto Humanizado. Por su parte, Córdoba cuenta con el Programa De Promoción de Lactancia Natural o Materna (2009), creado por la Ley Nº 7.907. La misma establece la creación de los Bancos Provinciales de Leche Materna, a los fines de la extracción, recep-

ción, conservación y distribución del natural y vital elemento, donado por la población, para consumo de lactantes según criterio médico. Por último, en Misiones se destaca el proyecto de ley “Semana de la Lactancia Materna” (2010) que propone asignar el período comprendido entre los días 1º y 7 de agosto de cada año a este tema.

En lo que respecta a la salud reproductiva, en general, las provincias se fueron sumando a los programas nacionales vigentes, siguiendo los paradigmas que primaban en cada momento. De este modo, las acciones llevadas adelante desde las propias jurisdicciones o que se sumaban a los programas nacionales tendieron a dejar atrás el paradigma de la “planificación familiar”, centrado en el control de la fecundidad, para adoptar el de “salud sexual y reproductiva”<sup>12</sup>, que incluye los derechos de las personas y las parejas, no explicitados en el paradigma anterior.

Otro tema que comienza a tener fuerte presencia en las agendas de los Estados provinciales es la extensión de la licencia por maternidad. En la Argentina, la Ley Nacional Nº 20.744/1976 de Contrato de Trabajo establece que una empleada embarazada tiene derecho a 90 días de licencia, que debe iniciar al menos 30 días antes de la fecha de parto. Durante ese período, recibe como asignación familiar una suma equivalente a su salario en actividad normal. Luego, puede optar por la extensión de la licencia, sin goce de sueldo, por 3 o 6 meses. Para el caso del padre, la ley laboral establece 2 días de licencia. La tendencia que se obser-

va en el ámbito del empleo público jurisdiccional es la existencia de más proyectos provinciales que buscan extender la licencia de la madre y del padre del recién nacido.

Respecto a los derechos educativos de los más chicos, algunos de los esfuerzos estatales de las jurisdicciones han estado dirigidos a la mejora y ampliación de la infraestructura escolar y al apoyo a la educación en contextos de pobreza. Frente a la meta de incorporar crecientemente a niños de 3 y 4 años al sistema educativo, se viene desarrollando un plan que prevé la universalización de la sala de 4 años de la Educación Inicial. Al mismo tiempo, la obligatoriedad de la sala de 4 años comienza poco a poco a estar en la agenda de los Gobiernos provinciales. Río Negro (Ley Nº 2.444/93 y Ley Nº 4.737/2011), Buenos Aires (Ley Nº 13.688/2007) y Córdoba (Ley Nº 9.870/2010) ya tienen la obligatoriedad para esa sala, lo que es un factor fundamental para lograr su universalización. Mendoza, a través de su Comisión Bicameral de Educación, presentó oficialmente el proyecto para una nueva Ley de Educación provincial en el 2012.

Un dato importante, y que marca cierta tendencia, es la creación de mecanismos para la articulación y la gestión asociada entre organismos gubernamentales en torno a la primera infancia. No hay que olvidar que esta población, en muchos casos, tiene acceso a Centros de Desarrollo Infantil o a otras instituciones, a través de dispositivos provenientes de los ministerios provinciales de Desarrollo Social, con escasa implicancia de los sectores educativos. Si se toma nuevamente el caso de Córdoba, se observa que estos mecanismos se crean en el ámbito del Ministerio de Educación de la provincia, reuniendo a los organismos gubernamentales que atienden políticas y programas vinculados con la niñez y la familia. Aquí se observa un esfuer-

zo de integralidad de las políticas según lo establecido por la Ley Nacional Nº 26.061. Sin perder de vista el objetivo, la ley cordobesa, al igual que la rionegrina, busca soluciones para la Educación Inicial “en función de las particularidades locales o comunitarias”. Córdoba, en este caso, se propone implementar “otras estrategias de desarrollo infantil con la articulación y/o gestión asociada de las áreas gubernamentales de desarrollo social, salud y educación en el ámbito de la educación no formal, para atender integralmente a las niñas y niños entre los cuarenta y cinco (45) días y los dos (2) años de edad con la participación de las familias y otros actores sociales”.

### Otras iniciativas a nivel provincial y municipal destinadas a la infancia

Una de las propuestas de abordaje integral y participativo que resulta reiteradamente citada es la que implementa el Programa Crecer, dependiente de la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad de la ciudad de Rosario. Este programa funciona desde 1997, y actualmente llega, a través de sus diferentes proyectos, a alrededor de 15.000 familias<sup>13</sup>. Uno de sus ejes de trabajo es el desarrollo integral de niños de entre 2 y 5 años. Ya funcionan una treintena de Centros Crecer que se encuentran a cargo de profesionales interdisciplinarios, maestras jardineras, profesores de Educación Física, promotores agrotécnicos y auxiliares, a los que se suman colaboradores de la comunidad. En los centros se brinda almuerzo y desayuno/merienda, y seguimiento y atención específica de los niños con problemas de nutrición. Además, se entregan cajas de alimentos

12 Tiene como referente la “Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo” (CIPD), celebrada en el Cairo, Egipto, en 1994. El Programa de Acción adopta una nueva estrategia que hace hincapié en los vínculos entre población y desarrollo, centrándose en satisfacer las necesidades individuales de mujeres y hombres, en lugar de objetivos demográficos.

13 Se puede consultar en [http://www.rosario.gov.ar/sitio/desarrollo\\_social/crecer/metodologia.jsp](http://www.rosario.gov.ar/sitio/desarrollo_social/crecer/metodologia.jsp).

y de refuerzos, y se estimula el desarrollo intelectual, emocional, afectivo y psicomotriz de los niños.

En relación al derecho de los más pequeños a las actividades recreativas y culturales, pueden encontrarse a nivel provincial y municipal distintos programas de implementación de juegotecas o ludotecas. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por ejemplo, funciona desde el 2000 un programa de juegotecas barriales a partir de la Ley N° 415 de la Legislatura. Otro ejemplo de este tipo, pero brindado por otra área, es el programa de Ludotecas Escolares en Chubut, impulsado por el Ministerio de Educación de la provincia.

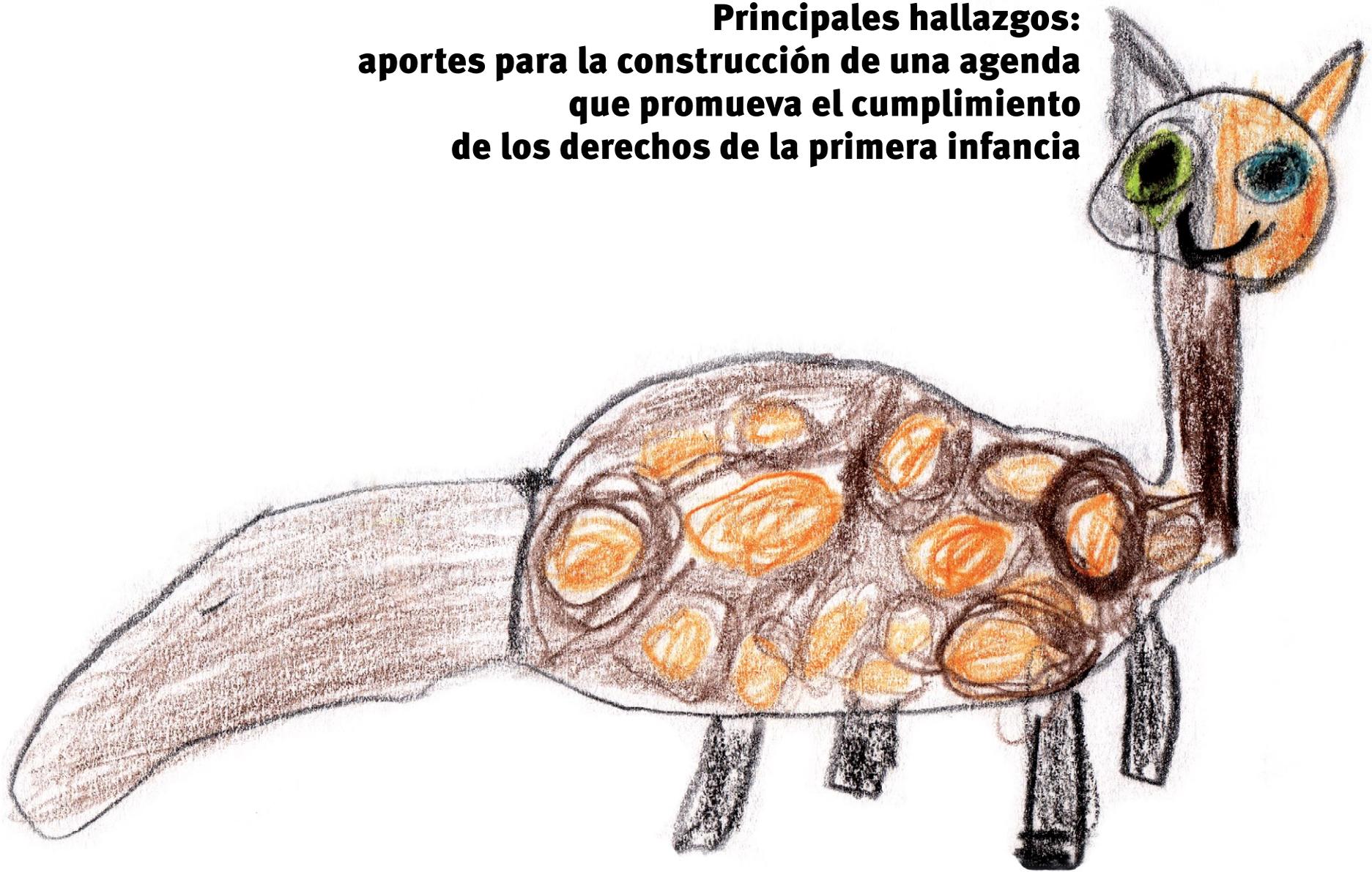
A modo de síntesis, se pueden mencionar algunos de los núcleos centrales que permiten visualizar la dirección de los cambios promovidos desde la ratificación de la CDN a la actualidad. En primer lugar, se observa una creciente incorporación del enfoque de protección integral de derechos aplicados a la primera infancia. Este es, sin duda, uno de los mayores avances, aun cuando todavía falta hacer más. En segundo lugar, que se haya incorporado a la primera infancia como sujeto de derecho y/o que se la enuncie como grupo específico, también es un claro ejemplo de que se ganó un lugar en la agenda pública. Eventos bastante recientes que reúnen actores gubernamentales y no gubernamentales en torno a los más chiquitos, como el Encuentro Regional “Crecer Juntos para la Primera Infancia”<sup>14</sup> bajo el lema: “Primera Infancia, Prioridad Ética”, organizado por la Presidencia de la Nación y UNICEF, o las “Primeras Jornadas Patagónicas de Primera Infancia. Hacia Políticas de

Protección Integral de Derechos” en Bariloche<sup>15</sup>, son señales del estado del debate en torno al diseño de políticas públicas para este universo. La primera infancia también tendrá tratamiento específico en el “V Congreso Mundial por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia”, a desarrollarse en San Juan en octubre del 2012. Finalmente, el involucramiento creciente de las Organizaciones de la Sociedad Civil en sus distintas formas, así como la participación intersectorial e internivel del Estado a la hora de diseñar e implementar políticas, resultan pasos fundamentales para un abordaje integral. Sin embargo, resta todavía mucho por hacer en al menos tres direcciones: involucrar a los profesionales de las distintas áreas en los principios de la CDN, lo cual implica que los derechos de la infancia formen parte de los currículos universitarios; dar un tratamiento urgente sobre la niñez en situación de institucionalización y fortalecer las redes barriales que están próximas a los más chiquitos y sus familias. Los grandes sectores de la población que aún padecen sistemáticamente la violación cotidiana de sus derechos cuestionan en varios sentidos la envergadura de los esfuerzos realizados hasta el momento, los cuales —de acuerdo a los datos estadísticos— no logran ser los suficientes, aun cuando se ha avanzado mucho desde la ratificación de la CDN. ■

15 Las “Primeras Jornadas Patagónicas de Primera Infancia. Hacia Políticas de Protección Integral de Derechos” se realizaron el 26 y 27 de abril del 2012, en San Carlos de Bariloche, y fueron organizadas por el Consejo Local de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de esa ciudad, la Comisión de Primera Infancia, el MOPI (Movimiento de Políticas Públicas de Primera Infancia) y la GALM (Grupo de Apoyo a la Lactancia Materna), junto a sindicatos docentes y el Instituto de Formación Docente (carrera de nivel inicial) de Bariloche.

14 El encuentro regional “Crecer Juntos para la Primera Infancia” se llevó a cabo el 9, 10 y 11 de noviembre del 2011, en Buenos Aires.

**Principales hallazgos:  
aportes para la construcción de una agenda  
que promueva el cumplimiento  
de los derechos de la primera infancia**



**Bruno Levy, 6 años.**

**P**asaron poco más de 20 años desde que la CDN fue ratificada en la Argentina. Como pudo verse a lo largo de este trabajo, desde entonces, se desencadenó un conjunto de hechos que, al articularse, señalan el comienzo de un claro proceso de transformación del modo en que se establece la relación entre el Estado y la primera infancia en el país. Un proceso que se da gradualmente y que opera con velocidades distintas en las diferentes dimensiones de la vida política, institucional y cultural de esta sociedad. Un proceso que, aun en su fase inicial, muestra visibles avances en muchos campos, pero que coexiste con pautas, prácticas, costumbres y representaciones propias del modelo tutelar contra el cual pretende avanzar.

Los 15 años que llevó la sanción de la Ley de Protección Integral hablan del tiempo y el esfuerzo que representó incorporar conceptos nuevos, visiones diferentes y, al mismo tiempo, remover absolutos profundamente enraizados en la cultura. Esos cambios se fueron consolidando en un contexto de intereses cruzados y múltiples actores, que desde el propio Estado o desde las Organizaciones de la Sociedad Civil –cuyo rol fue fundamental abogando por la sanción de dicha ley– fueron avanzando de modo articulado en ciertos momentos, y en soledad, en otros. Desde esta perspectiva, la sanción de la ley es un punto de llegada, en el cual se plasma y materializa esa historia. Pero al mismo tiempo, es un punto de partida. Su sanción desencadena un profundo proceso de cambios institucionales, propone un nuevo modo de articulación del Estado con los niños y sus familias, y habilita un abanico de recursos que se traduce en un nuevo espectro de herramientas que claramente fortalecen a la sociedad y a sus integrantes. Para todos los entrevistados, la sanción de la Ley N° 26.061 es un momento de inflexión en la historia de la relación entre el Estado y la niñez, un hecho que marca un antes y un después.

Con la mirada puesta en el futuro, en las entrevistas realizadas durante la producción de este informe fueron surgiendo recomendaciones que, vistas en conjunto, invitan a bosquejar un camino por el cual podría avanzarse. Un punto que aparece recurrentemente es la necesidad de fortalecer a las instituciones públicas que operan en el espacio local, más vinculadas con el territorio, y al mismo tiempo, robustecer la articulación de estas instancias locales con las que representan otros niveles de acción estatal, como lo son el municipal, el provincial o el nacional. Asimismo, se indica que es fundamental respaldar a las OSC en sus tareas de seguir políticas y exigir derechos.

También surge como necesario promover una clara articulación entre el trabajo de los agentes administrativos y los del Poder Judicial, estableciendo con precisión el rol y las responsabilidades de cada uno de ellos, y así avanzar sobre las dificultades para armar en forma conjunta planes de acción en torno a la niñez. 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.

Una línea de recomendaciones muy presente en el diálogo con los expertos está orientada a la capacitación de los diferentes actores y operadores estatales que inciden directa o indirectamente en la primera infancia, partiendo de la constatación de que no todos conocen el nuevo paradigma que propone la CDN, y muchos menos lo tienen realmente apropiado e internalizado. La recomendación alude a legisladores, coordinadores y directivos de áreas de go-

bierno que implementan las políticas, médicos, enfermeros y agentes sanitarios, docentes y demás agentes públicos que forman parte de la oferta de servicios para la primera infancia.

La apropiación de la CDN como principio rector de la relación entre Estado e infancia lleva a una revisión en profundidad de cada una de las instituciones públicas, e invita al rediseño de sus dinámicas. Esto es, orientar las prácticas cotidianas hacia una protección integral, avanzando así al desarrollo de instituciones que ayuden a la construcción de ciudadanía. Como parte de los aspectos institucionales que deben ser revisados, adquiere relevancia avanzar hacia nuevas formas de articulación entre las organizaciones estatales y las de la sociedad civil. A la hora de pensar en el rediseño de estas instituciones con el fin de convertirlas en espacios promotores de los derechos, una pregunta queda abierta: ¿cuáles son los dispositivos que hacen posible escuchar a los niños?

Avanzar hacia un sistema de protección integral de la primera infancia conlleva, además, una revisión profunda de los criterios con los que se produce, administra y difunde información. Algo que se puso en evidencia durante la elaboración de este informe es la dificultad de encontrar datos que permitan dar cuenta del grado de disfrute de los derechos en la primera infancia. La CDN pone en agenda, a partir de enunciarlos como derechos, aspectos de la vida social y cultural que están aún ausentes en la producción regular de información en el país.

Ahora bien, los entrevistados proponen revisar los circuitos informativos no sólo para contar con datos estadísticos, sino también para generar estrategias comunicacionales que informen a la sociedad sobre lo que implica el

cambio asumido al ratificar la CDN. Es decir, generar una adecuada campaña de comunicación acerca de los derechos de la primera infancia y de los lugares en los que se puede materializar el derecho de acceso a la justicia. Los padres tendrían que recibir información acerca de qué significa que los chicos sean sujetos de derecho y cómo respetarlo y, al mismo tiempo, es necesario crear conciencia social acerca de la importancia de los vínculos familiares para garantizar el interés superior del niño.

Luego del análisis demográfico de la primera infancia realizado en el capítulo 2, se puede afirmar que estamos en condiciones de aprovechar las ventajas del bono demográfico, esto es, tenemos la posibilidad de ampliar la cobertura y mejorar la calidad de las políticas para la primera infancia. Así, resulta necesario fortalecer las políticas interministeriales (por ejemplo, el mencionado programa “Primeros Años”) con foco en la infancia, recuperando miradas, saberes y aportes de las distintas áreas sectoriales del Estado en sus diferentes niveles (municipal, provincial y nacional), incorporando la perspectiva de la intersectorialidad y trazando escenarios de articulación con Organizaciones de la Sociedad Civil.

El análisis desde la perspectiva educativa mostró el peso que tiene una ley para traccionar la realidad hacia un estado deseado. La obligatoriedad de la sala de 5 años y la universalización de la sala de 4 en la Educación Inicial produjo un aumento significativo de la cobertura educativa para los niños de esas edades. Cabe preguntarse si sería relevante avanzar en este sentido en franjas etarias menores.

Otro aspecto relevante lo constituye la necesidad de aumentar, mejorar y proteger la inversión en primera infancia: la Ley N° 26.061 advierte que los fondos destinados a la ni-

ñez no podrán ser regresivos, y “en ningún caso podrán ser inferiores a la previsión presupuestaria del año anterior”, a la vez que “dispone la intangibilidad de los fondos destinados a la infancia, adolescencia y familia establecidos en el presupuesto nacional”. A partir de lo señalado, cabe trabajar en la construcción de instrumentos que institucionalicen, prioricen y protejan la inversión en infancia.

Este rápido punteo, seguramente incompleto y con cierto grado de arbitrariedad en su elaboración, muestra los espacios en los que hacen falta acciones concretas para profundizar y dar continuidad a un proceso que se inició hace ya 20 años. De todos modos, quedó visible en el informe, y en especial en el capítulo 2, que una condición necesaria para que el Estado pueda ejercer plenamente el rol de garante de los derechos de la primera infancia es asegurar a cada familia la base de bienestar necesaria para que esos derechos sean realidad. Este estudio comprueba que un gran mérito que tiene la CDN es que, inevitablemente, invita a poner en discusión el modelo de desarrollo vigente en cada una de las sociedades. Y al mismo tiempo, la CDN acredita otro logro: promueve un profundo cambio cultural, poniendo en tela de juicio las representaciones que se tienen sobre la niñez, las relaciones de género o las instituciones centrales como la familia o el Estado. Una sociedad que se resiste a revisar estas representaciones difícilmente puede garantizar a sus niños una vida digna.

A lo largo del informe, se fueron identificando hechos concretos que demuestran que la sociedad argentina tiene intenciones de asumir ambos desafíos. Por un lado, hoy es imposible negar que el modelo de desarrollo está en el centro del debate político de la Nación. Y no sólo por la presencia que tiene a nivel discursivo, sino también por acciones concretas que revelan a un país en un proceso de transi-

ción. Por otro lado, también hay señales de que la sociedad argentina está dispuesta a revisar conceptos básicos sobre la ciudadanía, la identidad o el mundo de lo privado.

En síntesis, este informe vislumbra la coexistencia de avances y deudas, de cambios en el marco institucional y normativo que no necesariamente se traducen (o lo hacen parcialmente) en el cumplimiento de los derechos de muchos niños. Además, perfila una sociedad en el inicio de un proceso de transformación donde queda mucho por hacer, que está dispuesta a debatir sobre los aspectos más estructurales de su conformación, como lo son el modelo de desarrollo o la matriz de conceptos y representaciones que dan sentido a sus prácticas. El gran desafío es, en primer lugar, consolidar estos elementos que se constituyen en condición de posibilidad para el avance hacia el pleno ejercicio de los derechos, y desde allí, en segundo lugar, profundizar los cambios sociales, políticos y culturales necesarios para que la infancia pueda ser vivida plenamente en la Argentina. ■

## Bibliografía

- ÁLVAREZ CHUART, J. (2011). “Primera infancia: un concepto de la modernidad”. *El observador*, (7).
- BELOFF, M. (1998). “Modelo de la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar”. En *Primera reunión del Foro de Legisladores Provinciales por los derechos de la Niñez y la Adolescencia*, Salta.
- CARLI, S. (2005). “Notas para pensar la infancia en la Argentina. Figuras de la historia reciente” [en línea]. Consultado en <<http://www.me.gov.ar/monitor/nro10/dossier3.htm>>.
- CARLI, S. (2005). “Infancia y peronismo. Los únicos privilegiados son los niños”. *Todo es historia*, (457).
- COMITÉ ARGENTINO DE SEGUIMIENTO Y APLICACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO (CASACIDN) (2008). “¿Qué es un Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes?” [en línea]. Consultado en <<http://www.casacidn.org.ar/leer.php/240>>.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (CIFRA-CTA) (2011). “Informe de Coyuntura N° 7. El nuevo patrón de crecimiento. Argentina 2002-2010” [en línea]. Consultado en <<http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20-%20Informe%20de%20coyuntura%2007%20-%20Mayo%202011.pdf>>.
- CEPAL (2005). “Cambios en la estructura poblacional: Una pirámide que exige nuevas miradas. Transición Demográfica N° 1” [en línea]. Consultado en <[http://www.eclac.cl/celade/noticias/noticias/2/23462/PyDTD\\_1.pdf](http://www.eclac.cl/celade/noticias/noticias/2/23462/PyDTD_1.pdf)>.
- CEPAL-UNICEF (2009). “Maltrato infantil: una dolorosa realidad puertas adentro”. *Desafíos. Boletín de la Infancia y la Adolescencia sobre el avance de los objetivos del Milenio*.
- GARCÍA MÉNDEZ, E. (1998). “Infancia, ley y democracia: una cuestión de justicia”. En García Méndez, E. y Beloff, M. (comps.) *Infancia, Ley y Democracia en América Latina*. Bogotá: Temis-Depalma.
- GARCÍA MÉNDEZ, E. (1997). *Legislaciones infanto juveniles en América Latina: modelos y tendencias*. Lima: UNICEF.
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2008). *Censo Niños, niñas y adolescentes en las calles de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.
- JELÍN, E. (2000). *Pan y afectos. La transformación de las familias*. Brasil: Fondo de Cultura Económica.
- KONTERLLINK, I. (2001). Clase N° 12 del curso virtual “Ley de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes”. En *Programa De Formación De Formadores Pertenecientes A Organizaciones Sociales*. Buenos Aires: CASACIDN con el apoyo de UNICEF.
- KONTERLLINK, I. (2006). *Atención y educación de la primera infancia (AEPI) en la Argentina y posibles líneas de trabajo, Primer borrador para la discusión*. Montevideo: UNESCO.
- KONTERLLNIK, I. (2008). *La sociedad civil y la implementación de la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Documento Base para la elaboración consensuada de pautas para la acción no gubernamental*. ESRC-LSE.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2008). *Censo Niños, Niñas y Adolescentes en las calles de la Ciudad de Buenos Aires. Informe Técnico*.
- MINISTERIOS DE DESARROLLO SOCIAL, SALUD, TRABAJO Y PROTECCIÓN SOCIAL, EDUCACIÓN, JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS (2011). “Política Pública, Innovación e Integralidad”. Documento elaborado para el *Encuentro Regional de Políticas Integrales: Crecer Juntos para la Primera Infancia*, Buenos Aires.
- MINISTERIO DE SALUD DE LA NACIÓN Y UNICEF (2008). *Estudio de las muertes de menores de 5 años en la Argentina (EMMA)*. Argentina.
- PARRILLA, N. (2012, 12 de enero). “Los derechos de los niños se reconocieron hace décadas” [en línea]. Consultado en <[http://www.clarin.com/sociedad/derechos-ninos-reconocieron-pocas-decadas\\_0\\_626337524.html](http://www.clarin.com/sociedad/derechos-ninos-reconocieron-pocas-decadas_0_626337524.html)>.
- SECRETARÍA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA (SENAF) (2008). *Tercer informe Periódico de la CDN*.
- STUHLIK, S. (2005). *La nueva ley de infancia. Aportes para su interpretación e implementación*. CASACIDN.
- TUÑÓN, I. (2012). *Educación Inicial desarrollo en la primera infancia. Niños y niñas entre 45 días y 5 años en la Argentina urbana*. Observatorio de la Deuda Social Argentina-UCA. Barómetro de la Deuda Social de la Infancia. Serie del Bicentenario 2010-2016. Boletín N° 1.
- UNICEF (2004). *Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes*. Buenos Aires: UNICEF.
- ZAFFARONI, E. ET AL. (2002). *Derecho Penal* (2ª edición). Buenos Aires: Ed. Ediar.

## Sitios web consultados

<http://www.politicassociales.gov.ar/institucional.php>

<http://www.desarrollosocial.gob.ar/familiasynutricion/147>

<http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/las12/13-5736-2010-05-21.html>

<http://www.mds.gov.ar>

<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/190585-58404-2012-03-28.html>

<http://www.lanacion.com.ar/1461395-el-codigo-civil-trae-una-nueva-idea-de-familia>

<http://www.encuentro.gov.ar/nota-109-Programa-Nacional-Primeros-Anos.html>

[http://oei.org.ar/web/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25:pakapaka&catid=7](http://oei.org.ar/web/index.php?option=com_content&view=article&id=25:pakapaka&catid=7)

[http://www.rosario.gov.ar/sitio/desarrollo\\_social/crecer/metodologia.jsp](http://www.rosario.gov.ar/sitio/desarrollo_social/crecer/metodologia.jsp)

<http://www.msal.gov.ar/prensa/index.php/noticias/noticias-de-la-semana/537-saludfortalece-bancos-de-leche-humana-en-hospitales-publicos>

<http://www.casacidn.org.ar/leer.php/50>

<http://www2.desarrollosocial.gob.ar/pakapakaparatodos/430>

[http://www.anses.gob.ar/AAFF\\_HIJO2/](http://www.anses.gob.ar/AAFF_HIJO2/)

[http://www.unicef.org/argentina/spanish/children\\_11132.htm](http://www.unicef.org/argentina/spanish/children_11132.htm)

<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/33064/CapituloI-2008-808-ODMSaludRev-1indd.pdf>

[http://www.eclac.cl/MDG/noticias/paginas/3/39983/ODM4\\_HOJA\\_MORTALIDAD\\_INFANTIL.pdf](http://www.eclac.cl/MDG/noticias/paginas/3/39983/ODM4_HOJA_MORTALIDAD_INFANTIL.pdf)

<http://www.cinu.org.mx/gig/Documentos/JavierDominguezReduccionMorbilidadyMortalidadMaterna.pdf>



**Fundación Arcor** trabaja para contribuir a que todos los chicos y chicas de la Argentina tengan igualdad de oportunidades. Por eso, promueve iniciativas que instalen a la niñez como prioridad política. Este informe refleja la situación actual de la primera infancia en nuestro país y describe el camino recorrido desde la sanción de la Convención sobre los Derechos del Niño, en 1989, hasta la actualidad.

La investigación se presenta en dos versiones: una reducida, que es la que aquí se publica, y una ampliada que se puede consultar en el CD adjunto y en el sitio de Fundación Arcor ([www.fundacionarcor.org](http://www.fundacionarcor.org)).



Bv. Chacabuco 1160, 10º Piso • X5000ll Y • Córdoba, Argentina.  
Tel.: (+54 351) 420 8303 - 420 8254 • Fax: (+54 351) 420 8336.  
E-mail: [funarcor@arcor.com](mailto:funarcor@arcor.com) • Web: [www.fundacionarcor.org](http://www.fundacionarcor.org)