

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

El desafío de las políticas de primera infancia

Revisión de la literatura y análisis de la evidencia internacional

Documento de Políticas Públicas - Julio 2019

Carlos Freytes, investigador asociado CEPE
Sofía Vidotto, investigadora asistente

cepe
Evaluación de Políticas
basadas en la Evidencia

Índice

Resumen Ejecutivo	3
Antecedentes	5
1.1 Políticas orientadas a la primera infancia en américa latina	8
1.2 Políticas orientadas a la primera infancia en argentina	15
1.3 Montessori en contextos vulnerables	20
Bibliografía	26

Resumen Ejecutivo

La educación y el cuidado de los niños entre los 45 días y los 5 años son el primer escalón en la cadena de desarrollo integral de las personas y una oportunidad única y crucial para reducir la brecha de desigualdades educativas que se acentúa más adelante en la vida y que, en muchos casos, influirá en sus posibilidades de adulto de mejorar su realidad y la de sus familias. Sin embargo, las políticas de primera infancia siguen sin tener la centralidad que deberían en Argentina y en el resto de América Latina y, aun cuando son introducidas e implementadas, no cumplen con los elementos necesarios para garantizar un impacto significativo y duradero.

Según el Banco Mundial, en los países en desarrollo el 9% de los adultos viven en la pobreza extrema, una cifra preocupante pero mucho menor a la de los niños, que alcanza casi el 20%. Diversos estudios internacionales han demostrado que los chicos que viven en hogares cuyos ingresos no superan los dos dólares diarios tienen en promedio más dificultades para aprender y más probabilidades de abandonar la escuela, lo que no solo viola su derecho a la educación, sino que además repercutirá en su capacidad como adulto de conseguir empleos bien pagos para salir de la pobreza.

En Argentina también se verifica la llamada “infantilización de la pobreza”. En 2017, el INDEC estimó que el 25,7% de las personas vive por debajo de la línea de pobreza y, de ellos, casi el 40% corresponde a niños de entre 0 y 14 años. Además, en 2012, con un contexto macroeconómico más favorable, el Estado informó que alrededor del 50% de los adultos que viven con niños menores de cuatro años se encontraban dentro del grupo de hogares con menores ingresos per cápita familiar del país.

Si a esto se suma el alto porcentaje de mujeres de bajos recursos que son madres muy jóvenes, que la escolaridad obligatoria empieza a los 4 años y que solo uno de cada dos trabajadores ocupados gozan de beneficios laborales como licencia por maternidad y paternidad y francos por enfermedad de familiares, se entiende que los sectores más pobres en Argentina necesitan políticas de primera infancia que

garanticen un cuidado de calidad para sus hijos, que mejore sus posibilidades de un mejor desarrollo educativo y profesional en el futuro.

Para ello es necesario tener en cuenta tres puntos centrales. Lo primero es que el Estado debe pensar el desarrollo de las políticas de primera infancia de manera articulada con la sociedad civil. Para esto, los funcionarios a cargo del diseño e implementación de estas políticas deben convocar a organizaciones del tercer sector e investigadores académicos referentes en el tema y a las personas y comunidades que se beneficiarán con estas políticas. La experiencia regional muestra que la creación de ámbitos de coordinación y planificación intersectorial favorece la apropiación de los programas por parte de todos los actores involucrados, mejora la comunicación y coordinación entre ellos y ayuda a la mejora gradual de las políticas a partir de los aportes de la sociedad civil.

Segundo, es importante garantizar el volumen de recursos asignados y sobre todo su continuidad en el tiempo, idealmente mediante un marco legal específico. Las experiencias de Colombia y Costa Rica demostraron que garantizar por ley la asignación presupuestaria de estos programas no sólo asegura que el Estado entregará los recursos necesarios en forma previsible y sostenida, sino que favorece también a la transparencia y fiscalización.

Finalmente, estas políticas tienen que incluir dispositivos de generación de datos que permitan evaluar y monitorear su impacto. La recolección y el análisis de evidencia es la única manera de identificar y corregir errores, medir qué partes de las políticas producen mejores resultados y reorientar los recursos en consecuencia, y entender si estas políticas de cuidado y educación pueden articularse y complementarse con otros programas públicos que ya existen para niños de hasta 5 años. Solo así se puede garantizar que las políticas implementadas tendrán los efectos buscados sobre los niños en situación más vulnerable, sus familias y sus comunidades.

A partir de esta revisión de experiencias internacionales, el CEPE trabaja actualmente con el gobierno de la provincia de Buenos Aires y la Fundación Argentina María Montessori para diseñar, implementar y evaluar un nuevo modelo de cuidado en las Unidades de Desarrollo Infantil: el proyecto Crianza Juntos.

Antecedentes

En los países en desarrollo los niños se ven más afectados por la pobreza extrema que otros grupos etarios y por un amplio margen: el 19,5% de ellos vive con menos de 2 dólares por día comparado con poco más de un 9% de los adultos (Banco Mundial 2016). Es decir que en los primeros años de vida, tienen prácticamente el doble de probabilidades de vivir en hogares extremadamente pobres respecto de los adultos. Más aún, son los niños más pequeños -que tienen hasta 5 años de edad- y aquellos que habitan en entornos rurales- quienes resultan especialmente vulnerables a caer en esta situación (Banco Mundial, 2016).

Estas cifras son especialmente alarmantes si se tiene en cuenta que los primeros años de vida son fundamentales en el desarrollo cognitivo de una persona, en tanto se trata del período durante el cual el desarrollo vital ocurre en todos ámbitos (Grantham-McGregor et al., 2007). Dada la gran sensibilidad que los niños desarrollan durante los primeros años, esta etapa resulta una ventana de oportunidad para contribuir al desarrollo de los más pequeños. Las experiencias que atraviesan los niños hasta los 3 años moldean -más que cualquier otro momento- la estructura del cerebro, que es especialmente maleable y receptivo a estímulos externos. Naturalmente, la extrema plasticidad del cerebro funciona como un arma de doble filo que conduce simultáneamente a la adaptación y a la vulnerabilidad. Esto implica que las experiencias positivas durante la primera infancia estimulan el desarrollo del cerebro, pero cualquier experiencia anormal o perturbación externa puede tener efectos negativos de largo plazo para el desarrollo de las capacidades cognitivas y psicosociales del niño (Vegas y Santibáñez, 2010).

De acuerdo a estimaciones de Grantham-McGregor et al. (2007:60), en los países en desarrollo más de 200 millones de niños menores de 5 años no logran alcanzar su potencial de desarrollo cognitivo debido a su situación de pobreza, a una salud y nutrición precarias y a bajos niveles de estimulación en el hogar, es decir, producto del entorno desfavorable al que se expone su cerebro inicialmente.

Los argumentos a favor de la atención en la primera infancia se han reforzado a lo largo del tiempo gracias a la convincente evidencia empírica que demuestra el progreso a largo plazo del rendimiento de niños necesitados que participan en programas de buena calidad, no solo en EEUU sino en otras partes del mundo con menor disponibilidad de recursos (Heckman, 2006; Siraj-Blatchford y Woodhead, 2009). Uno de los principales argumentos en este sentido - apoyado en La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (Naciones Unidas, 1989)- sostiene que los gobiernos deben ser capaces de garantizar políticas que protejan los derechos de los niños, especialmente de aquellos derechos que se desprenden de su especial condición de seres humanos que, por no haber alcanzado el pleno desarrollo físico y mental, demandan una protección especial. Una perspectiva similar destaca la importancia de garantizar a los niños la igualdad de oportunidades tanto en el acceso a la educación como a las condiciones de vida en general. Este punto es especialmente relevante si se tiene en cuenta que -como han demostrado muchos estudios- las experiencias de aprendizaje más tempranas de los niños son el factor más significativo para sus progresos futuros en la instrucción y en el éxito que tendrán en el resto de su vida (Woodhead, 2009).



Sungrove Montessori, Ft Pierce, Florida, USA

Recuperado de <https://www.sungrovmontessori.org/>, 07 agosto 2019

Ahora bien, tal como sugieren Grantham-McGregor et al. (2007) los niños que no logran alcanzar su potencial de desarrollo tendrán desafíos adicionales además de los ya mencionados: tienen menos probabilidad de ser adultos productivos en el futuro. Esto ocurre básicamente por dos motivos. Por un lado, tienen menos años de educación formal que sus pares. Y, por otro lado, cuando efectivamente asisten a la escuela tienen un desempeño escolar considerablemente más deficitario. Tal como sugieren estudios realizados en distintos países en desarrollo (especialmente, de África Subsahariana), estos niños suelen tener peores indicadores de desempeño escolar en términos de asistencia, matrícula, deserción temprana, rendimiento académico y capacidades cognitivas. Así, no sólo están destinados a ser comparativamente menos educados que sus pares y a desarrollar peor sus funciones cognitivas, sino también a ser menos productivos y a tener ingresos considerablemente menores (Grantham-McGregor et al., 2007).

Esto sugiere que más allá de los tradicionales argumentos sobre acceso a derechos, igualdad de oportunidades y promoción del capital humano, mejorar las posibilidades de desarrollo durante los primeros años de vida tiene fuertes implicancias en las capacidades productivas de los futuros adultos, condicionando la productividad de la sociedad en su conjunto (Grantham-McGregor et al, 2007; Heckman y Masterov, 2007). Por lo tanto, invertir en políticas públicas que favorezcan el desarrollo de los más pequeños en contextos vulnerables, no solo resulta deseable en términos normativos, sino que permite superar el tradicional trade off que reconocen algunos especialistas entre eficiencia y equidad, en tanto promueve reducir la desigualdad social al tiempo que aumenta la productividad de la población en su conjunto.

1.1 Políticas orientadas a la primera infancia en América Latina

Durante los últimos 20 años, la promoción del desarrollo de la primera infancia fue ganando terreno como una estrategia clave para superar la pobreza y las desigualdades socioeconómicas en América Latina. En efecto, la gran mayoría de los gobiernos de la región decidió colocar a la infancia en el centro de sus agendas, reconociendo la importancia de proteger a los niños para asegurar el pleno desarrollo de sus potencialidades y, en consecuencia, de la sociedad en su conjunto.

Muchos de estos esfuerzos se han concentrado en educación, salud, nutrición y desarrollo social de los más pequeños, conjuntamente con estrategias focalizadas en las poblaciones socioeconómicamente más vulnerables como las transferencias condicionadas y programas concretos de nutrición y salud para los menores, así como subsidios y programas de empleo para sus padres (Aulicino, 2015). Sin embargo, las altas tasas de pobreza infantil aún persisten, y son considerablemente mayores en los niños que las de la población general, contribuyendo a lo que se conoce como “infantilización de la pobreza” o desbalance etario del bienestar, que requiere de complejos esfuerzos políticos, sociales, económicos y técnicos para combatirlo (Achaval, 2015).

Entre los países que han avanzado en la definición de estrategias nacionales integrales orientadas a la primera infancia -al menos desde su diseño- se destacan Brasil (Plan Nacional para la Primera Infancia – PNPI), Chile (Subsistema de Protección Integral a la Infancia “Chile Crece Contigo”), Colombia (Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”), Nicaragua (Política Nacional de Primera Infancia “Amor por los más chiquitos y más chiquitas”) Panamá (Plan de Atención Integral a la Primera Infancia – PAIPI), Paraguay (Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia), República Dominicana (Programa de Atención Integral a la

Primera Infancia) y Uruguay (Sistema de Protección Integral a la Infancia “Uruguay Crece Contigo”). Por su parte, otros países como Costa Rica (Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil), Ecuador (Política de Desarrollo Infantil Integral), Guatemala (Política Pública de Desarrollo Integral de la Primera Infancia), México (Estancias Infantiles) y Perú (Sistema de Atención Integral al Niño y Adolescente) han avanzado en políticas de primera infancia desde una perspectiva multidimensional (Aulicino, 2015).

Aunque con alguna variación, aquellas que han probado ser más exitosas son efectivamente las que se basan en un enfoque integral que contempla la multiplicidad de dimensiones involucradas en la protección de los derechos del niño (Achaval, 2015; Blatchford y Woodhead, 2009). Este tipo de enfoques demanda la incorporación de diversos actores e instituciones capaces de responder a las necesidades del desarrollo infantil temprano, garantizando las prestaciones necesarias (tanto materiales como psicosociales) a los grupos afectados, lo cual implica a su vez un fuerte grado de involucramiento por parte de estos con las poblaciones objetivo (Achaval, 2015).

La idea de que una experiencia educativa de calidad es capaz de achicar la brecha de oportunidades entre niños pertenecientes a diferentes estratos socioeconómicos ha sido ampliamente sostenida por la literatura especializada. En particular, las poblaciones vulnerables son aquellas que más se benefician de los servicios de cuidado de calidad cuando constituyen prestaciones integrales y estrategias ampliamente sostenidas en el tiempo (Araujo y López-Boo, 2010). Tal como sostiene Achaval (2015:26), la evidencia internacional comprueba estos hallazgos y demuestra que los centros de cuidado pueden tener efectos sustanciales en el desarrollo temprano -sobre todo para los más desfavorecidos-, pero solo si se trata de servicios de alta calidad. Cuando la misma no puede ser completamente garantizada, se pone en riesgo la efectividad de estas políticas, razón por la cual se vuelve imprescindible diseñar e implementar programas que garanticen la calidad de los servicios de cuidado desde un enfoque integral.

Pese a la importancia de garantizar este tipo de estrategias, la experiencia reciente en América Latina da cuenta de una marcada heterogeneidad en lo que refiere a la profundidad de la integralidad de las mismas. Mientras que algunos países desarrollaron políticas integrales en materia de diseño e implementación (Chile,

Colombia, Cuba y Ecuador), otros realizaron importantes avances normativos o discursivos, pero fueron menos efectivos en términos de implementación (Costa Rica, Brasil, Nicaragua, Panamá y Uruguay). Finalmente, un tercer grupo de países canalizó los avances a través de programas, sin ninguna pretensión de lograr un abordaje integral de largo plazo (Argentina, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana y México) (Aulicino y Díaz Langou, 2015).

Ahora bien, ¿por qué algunos países han mostrado ser más efectivos que otros en llevar adelante políticas de calidad para la primera infancia? ¿qué factores permiten garantizar una implementación efectiva y eficaz para la protección integral de los más pequeños, y cuáles pueden resultar un serio obstáculo en este sentido?

A partir de las diferentes experiencias en América Latina, la literatura ha identificado una serie de factores que -si funcionan correctamente- resultan esenciales para la implementación exitosa de este tipo de políticas en el territorio. No obstante, la escasez de estas herramientas o un funcionamiento deficitario de cada una de ellas puede tener consecuencias desastrosas para la implementación eficaz y sostenida en el tiempo.

Entre los principales elementos se destaca, en primer lugar, la creación de comisiones o plataformas interinstitucionales como ámbitos de coordinación y planificación que reúnen a las diversas instituciones y actores involucrados en los programas orientados a la primera infancia (Achaval, 2015; Aulicino y Díaz Langou, 2015). Esto incluye tanto a los actores que forman parte del programa, como a los beneficiarios de los mismos, autoridades en distintos niveles de gobierno (municipal, provincial y nacional), ONGs y ministerios con influencia en las diferentes dimensiones del programa. La coordinación intersectorial contribuye a construir procesos descentralizados de planificación que mejoran la capacidad de cada comunidad para prestar servicios de desarrollo de la primera infancia (Vargas Barón, 2009). Asimismo, construye un sentido de apropiación del programa por parte de aquellos que toman decisiones (Achaval, 2015), mejorando el involucramiento de los diferentes actores en las experiencias particulares de las poblaciones objetivo y forjando lazos sólidos y colaborativos que facilitan la articulación entre ellos. Siguiendo a Aulicino y Díaz Langou (2015), en los países de la región, la ausencia de este tipo de plataforma está vinculada a diferentes factores: en el caso de Perú, Costa Rica y Argentina, se vincula directamente con la ausencia de una autoridad

clara, mientras que en Chile y Uruguay responde a un caso de programas nuevos o con una situación de cambio, y en Colombia, con la resistencia de los niveles locales y departamentales a darle la prevalencia a la ley que regula este tipo de iniciativas.

En segundo lugar, los especialistas señalan la importancia del volumen y tipo de financiamiento que reciben estos programas. Esto implica que los gobiernos que buscan llevar adelante políticas exitosas, no solo deben ser capaces de asignar el máximo de los recursos disponibles para garantizar la protección de los derechos de los niños, sino que las fuentes de financiamiento deben ser sólidas y estables en el tiempo (Vargas Barón, 2009; Achaval, 2015, Aulicino y Díaz Langou, 2015). En este sentido, aunque no suele ser el caso de la mayoría de las experiencias de la región, países como Colombia y Costa Rica (Estrategia “De Cero a Siempre” y “Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”, respectivamente) se destacan como experiencias donde el financiamiento de los programas se ha visto garantizado por ley lo cual permitió no solo disponibilidad de recursos para el desarrollo de las políticas, sino también herramientas legales para garantizar que las medidas se cumplieran. No obstante, cabe señalar que este no es el caso en la mayoría de las experiencias de la región, en las que se deben defender año a año los recursos requeridos en las leyes de presupuesto (Aulicino y Díaz Langou, 2015:64).

En este sentido, la transparencia, producción y uso de la información resultan fundamentales para lograr adecuadas herramientas de fiscalidad en este tipo de iniciativas. Como señala Vargas Barón (2009:31), dado que estos programas suelen estar insertos en complejas burocracias estatales, la transparencia puede convertirse en un problema cuando hay grandes flujos presupuestarios como suele ser el caso. Por lo tanto, un sistema contable responsable y transparente es esencial para una buena gestión del programa que garantice su sostenibilidad en el tiempo, y permita una ampliación a gran escala.

En tercer lugar, se ha identificado la importancia de contar con herramientas de gestión tales como sistemas integrados de información y sistemas de monitoreo y evaluación (Achaval, 2015; Aulicino, 2015; Aulicino y Díaz Langou, 2015; López-Boo, 2016)

Los sistemas de información ofrecen la posibilidad de sustentar con datos las decisiones de política, y administrar de manera eficiente los recursos disponibles

para quienes llevan adelante los programas orientados a la primera infancia. Asimismo, permiten articular las intervenciones con otras políticas similares y ofrecen la posibilidad a las familias de construirse como unidad de intervención en el proceso de implementación (Achaval, 2015; Aulicino y Díaz Langou, 2015).

Por su parte, los sistemas de monitoreo y evaluación permiten corregir errores y ajustar el diseño durante la implementación, a la vez que contribuyen a dimensionar y medir la eficacia real del programa, no solo en términos de resultados sino de asignación de recursos (Aulicino y Díaz Langou, 2015). Como señala Vargas Barón (2009), las experiencias más exitosas en este sentido, incluyen sistemas de monitoreo y evaluación interno regulares y amplios, a la vez que todos ellos han empleado evaluadores externos, para supervisar la implementación de los programas. En este sentido, las experiencias nacionales en la región han demostrado que los programas que combinan supervisión con monitoreo y evaluación (y, cuando es posible, con capacitación en el servicio) suponen muchas ventajas para la correcta implementación en tanto son capaces de maximizar el uso del personal profesional, reducir los costos, dar a los supervisores oportunidades de aprender más sobre las necesidades, actividades y servicios del personal que supervisan, contribuir a recopilar mejores datos de monitoreo y evaluación y mejorar los servicios de manera más rápida (Vargas Barón, 2009).

Otros factores adicionales como el grado de involucramiento y aceptación de la comunidad, la contemplación de los patrones culturales existentes, la descentralización de los procesos de implementación y los canales de comunicación de estos programas también aparecen importantes elementos que deben ser tenidos en consideración a la hora de implementar políticas orientadas al desarrollo de la primera infancia (Achaval, 2015; Aulicino y Díaz Langou, 2015; López-Boo et al., 2016; Vargas Barón, 2009).

La abundante experiencia en el terreno ha demostrado que la probabilidad de que los programas de desarrollo de la primera infancia fracasen si no son culturalmente relevantes y no se ajustan a los patrones locales de crianza y cuidado de niños es muy alta (Vargas Barón, 2009). En otras palabras, la implementación no logrará ser exitosa a menos que los adultos participantes perciban que el contenido programático se ajusta a sus expectativas culturales, valores culturales y dominios cognitivos, de manera tal de favorecer la participación de los adultos y el

involucramiento de la comunidad en el programa. En este sentido, una adaptación adecuada a los patrones culturales que caracterizan a la población objetivo incluye la adaptación de contenidos de las evaluaciones y del proceso administrativo al contexto local donde se implementa el programa, y -cuando fuera necesario- la traducción exacta de contenidos y expresiones subyacentes con las que no se muestren familiarizados (López-Boo et al., 2016).

Por otro lado, aunque las campañas de comunicación no sustituyen los servicios directos que se proveen a los niños, sí pueden resultar de gran utilidad para los programas orientados a la primera infancia al reforzar los mensajes centrales del programa e informar a la población objetivo sobre las ventajas y oportunidades del programa (Vargas Barón, 2009). En este punto resulta nuevamente relevante la articulación en todos los niveles, así como el involucramiento e intercambio de las poblaciones objetivos y de los tomadores de decisiones de manera tal de que la comunicación resulte fluida y transparente de cara a resultados positivos para los más chicos. En América Latina, aunque no todos los países han incorporado campañas de difusión sobre las experiencias realizadas, la evidencia demuestra que prácticamente todos los países de la región han avanzado en este sentido.

Finalmente, cabe señalar que los sistemas de protección de la primera infancia se organizan de diversas maneras en el territorio. Mientras que algunos centralizan la responsabilidad tanto del diseño como de la implementación de los programas, otros delegan la responsabilidad en autoridades locales (regiones, provincias o municipios). Como se mencionó anteriormente, la gestión efectiva de este tipo de programas lleva implícita la adecuación a los contextos locales donde serán implementados. Esto implica que aunque la articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales debe ser fluida y articulada, la evidencia demuestra que cada vez más los municipios y jefes territoriales se han involucrado y cooperado con la realización de este tipo de programas en diversas partes de América Latina (Vargas Barón, 2009).

En conclusión, las recientes experiencias de América Latina orientadas a la primera infancia dan cuenta de la importancia de invertir en políticas que sean universales, de calidad y con un enfoque integral que contemple los diferentes aspectos del desarrollo individual de los más pequeños. Las experiencias exitosas en este sentido, han demostrado que tanto el financiamiento, como la coordinación intersectorial y

las herramientas de gestión son ejes centrales del proceso de implementación y deben estar presentes para que estas medidas sean eficientes y sostenibles en el tiempo. Asimismo, se ha reconocido la importancia de incluir a las comunidades afectadas, así como el de aquellos que ocupan posiciones políticas relevantes en el proceso de toma de decisiones en todos los niveles. Finalmente, la capacitación de quienes implementan las iniciativas y una comunicación fluida y articulada de en todas las etapas y niveles desde el diseño han demostrado promover una gestión exitosa en este sentido. Ahora bien, la información existente sobre las experiencias en la región, es notablemente más escasa que en otros ámbitos de política pública y en ciertos aspectos, poco concluyente. Es importante, entonces que América Latina avance en esta dirección, dado que aún hoy tiene una deuda pendiente con la primera infancia, y, por ende, el goce del derecho de los niños más pequeños se encuentra escasamente garantizado.

1.2 Políticas orientadas a la primera infancia en Argentina

La Argentina no escapa al problema de infantilización de la pobreza que atraviesa el resto de América Latina. Pese a los esfuerzos realizados en materia de políticas y mecanismos de intervención orientados a la primera infancia, la protección integral de los derechos de los niños todavía sigue siendo una deuda pendiente en nuestro país. En el segundo semestre del 2017, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) estimó que el 25,7% de las personas vive por debajo de la línea de pobreza, de los cuales casi el 40% corresponde a niños entre 0 y 14 años de edad (INDEC, 2018). Es más preocupante aún si se tiene en cuenta que se trata de una tendencia que se mantiene a través del tiempo, tomando como referencia distintos indicadores de pobreza.

Tal como señala Acuña (2015), en Argentina esta situación es el reflejo de que los ingresos son menores para las personas con hijos que para quienes no los tienen. Según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), en 2012 el 48,6% de las madres y 47,6% de los padres que vivían con sus hijos formaban parte del 30% de los hogares con menores ingresos per cápita familiar, mientras que solo 12,5% de las mujeres y 11,7% de los hombres que no eran padres pertenecía a este grupo (Acuña, 2015:11). Esta tendencia se ha ido acentuando con el tiempo, no solo para los hogares de adultos que viven con niños sino especialmente para aquellos que conviven con hijos menores de cuatro años: el 52,2% de las madres y 50,8% de los padres en esta situación vive en los hogares con ingresos más bajos (Lupica, 2013). Dicho de otra manera, los adultos con hijos pequeños (y sobre todo las mujeres), continúan teniendo mayor probabilidad de vivir en la pobreza en la Argentina respecto de hogares con otras características.

Esta situación de desigualdad se combina con un alto porcentaje de mujeres en situación de vulnerabilidad social que han sido madres en edades tempranas y que tienen mayor cantidad de hijos respecto de aquellas que habitan en hogares de

mayores ingresos. Siguiendo a Lupica (2013) las mujeres de menores ingresos conciben, en promedio, a su primer hijo a los 22,7 años, mientras que mujeres de otros estratos socioeconómicos lo hacen a los 25 años, y las de más altos ingresos, a los 28 años. Esto es especialmente relevante si se tiene en cuenta que no existe tal brecha en lo que refiere a la edad promedio en que tienen a su último hijo. Lo mismo ocurre para la cantidad de hijos: las mujeres de menores ingresos tienen, en promedio, un hijo más que las mujeres de mayores ingresos (2,7 vs. 1,7 hijos) (Lupica, 2013), una tendencia que parece reforzarse con el tiempo.

En los últimos años se realizaron importantes avances en torno a la primera infancia. La ley 26.061 es quizás la más importante en este sentido y constituye la estrategia de cuidado integral más importante a nivel nacional. Como consecuencia de la promulgación de esta ley se han creado instituciones especializadas en proteger los derechos de los niños en varios niveles. A nivel nacional se creó la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) que se ocupa de “garantizar el funcionamiento del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia y establecer en forma conjunta la modalidad de coordinación; diseñar normas generales de funcionamiento y principios rectores que deberán cumplir las instituciones públicas o privadas de asistencia y protección de derechos; apoyar a organizaciones de la sociedad civil y asistir técnicamente a organismos provinciales y municipales. Además, debe gestionar la obtención de recursos financieros y la transferencia de fondos a los Estados Provinciales, a la vez que organiza un sistema de información único y descentralizado con indicadores para el monitoreo, evaluación y control de las políticas y programas” (Aulicino, 2015:64-65).

En este sentido, mientras el nivel federal funciona como órgano de articulación y concertación de los diferentes actores y organismos vinculados, el nivel provincial se encarga de la planificación y ejecución de las políticas, que se encuentra a cargo de cada provincia. De hecho, en términos de implementación se prevé que cada provincia pueda articular las medidas de política con municipios y organizaciones no gubernamentales si así lo decide.

Además del Ministerio de Desarrollo Social (a través de la SENAF), otras instituciones, como el Ministerio de Educación, la Secretaría de Trabajo y la Secretaría de Salud, y el Consejo Nacional de Mujeres tienen injerencia en las políticas orientadas a la primera infancia. Como se mencionó anteriormente, una

respuesta integral en materia de cuidado y desarrollo infantil demanda una implementación en varios frentes y con múltiples actores involucrados, que demuestre un fuerte compromiso por parte del Estado nacional que sea capaz de garantizar un cuidado de calidad y de los actores privados que para controlar los procedimientos (Repetto y Tedeschi, 2013).

El cuidado de la primera infancia también se relaciona con dimensiones más específicas entre las que se destacan la educación inicial, el mercado laboral y cuidado infantil, y los servicios de cuidado (Repetto y Tedeschi, 2013; Aulicino, 2015). La educación inicial es el primer escalón en la cadena de desarrollo integral de los niños, y una oportunidad crucial para reducir la brecha de desigualdades educativas que se acentúa con el paso de los años. Como señalan Repetto y Tedeschi (2013), esta dimensión abarca dos grupos etarios de 45 días a 2 años y de 3 a 5 años, aunque con necesidades algo diferentes. Dadas las características del primer grupo, el principal déficit en la oferta de servicios surge en este grupo, donde los padres deben resolver el cuidado de sus hijos en el sector privado dada la escasa o inexistente oferta de jardines maternas públicos. Esto es especialmente problemático para aquellas familias en situación de pobreza o pobreza extrema que no cuentan con los recursos necesarios para costear la educación de sus hijos en el sector privado, aún cuando existe la oferta. En lo que refiere al segundo grupo etario, la obligatoriedad de sala de 5 años parece ampliar la oferta de instituciones educativas públicas de primera infancia y la vuelve prácticamente universal. Si a ello se agrega a falta de información sobre la importancia de la educación en los primeros años, los niños de 0 a 3 años se vuelven una población que demanda, más que cualquier otra, la atención de cuidado de calidad.

En lo que refiere al mercado de trabajo, el marco jurídico vigente en la Argentina para el sector asalariado prevé licencias por maternidad y paternidad pagas, empleo estable, posibilidad de solicitar licencias extendidas, y cobertura de salud. Tal como sucede en la mayoría de los trabajadores que pertenecen a sectores vulnerables y desempeñan sus actividades en el mercado informal, éstos quedan excluidos de tales beneficios (Repetto y Filgueira, 2013; Repetto et al., 2013). Si se considera que la informalidad en el país se encuentra por encima del 30% (EPH, 2017), esta información se vuelve especialmente relevante. Aun cuando las protecciones jurídicas que prevé el mercado formal para los padres son insuficientes y altamente

heterogéneas entre provincias y sectores de la economía, quienes forman parte del mercado laboral informal y, por ende, sus hijos son los más perjudicados en este sentido (Repetto y Tedeschi, 2013; Aulicino y Filgueira, 2015; Aulicino et al 2013). Si además se considera que existe un fuerte sesgo de género que minimiza la responsabilidad de los adultos varones en el cuidado de los niños, la situación de los niños parece ser peor en los hogares monoparentales donde las mujeres son jefas de hogar.

En términos de servicios específicos de cuidado, las cifras resultan alarmantes. Siguiendo a Repetto y Tedeschi (2013), de los casi 3 millones y medio de niños entre 0 y 4 años que vivía en Argentina en 2012, el 44% no asistían a ningún establecimiento educativo, mientras que del 56% restante, el 17% asistía a establecimientos educativos formales y el 11% a centros informales (Repetto y Filgueira, 2013). Lo llamativo es que quienes pertenecían al primer grupo manifestaron no mandar a sus hijos a las instituciones por decisión propia, es decir, porque encuentran en redes de cuidado informales (familiares o vecinos) la solución para el cuidado de sus hijos.

Se ha invertido en intervenciones destinadas a fortalecer la práctica del cuidado para la primera infancia en hogares vulnerables, entre las que se destacan el Programa Primeros Años y Creciendo Juntos. Sin embargo, la literatura que estudia este tipo de estrategias en Argentina coincide en que las políticas implementadas parecen perderse en la formalidad de los procesos legales y burocráticos sin ser efectivas en la práctica (Aulicino, 2015; Aulicino et al, 2013). Tal como señala Aulicino (2015:67), “las jurisdicciones, que han sancionado normativas propias de protección y promoción integral que siguen los principios de la ley nacional, han logrado avances disímiles en su efectivización a través de la creación y consolidación de los servicios locales descentralizados, asignatura que aún presenta importantes desafíos”.

En conclusión, las políticas orientadas a la primera infancia en la Argentina enfrentan desafíos múltiples. En primer lugar, existe una escasa literatura que aborda la problemática en nuestro país, y aún quienes lo hacen ofrecen análisis más bien descriptivos -antes que explicativos- sobre el proceso de implementación y los resultados a lo largo del tiempo. En segundo lugar, pese al consenso generalizado que existe entre los expertos, los avances realizados en materia de políticas orientadas a la primera infancia aún no constituyen una mirada integral de amplio

impacto en la Argentina. En tercer lugar, y al igual que en el resto de la región, los niños son quienes se llevan la peor parte cuando se trata de situaciones de pobreza y vulnerabilidad social, más aún aquellos que viven en hogares mono parentales y cuyos padres se desempeñan en el sector informal de la economía. Si bien esta situación no resulta una novedad, la poca efectividad de las políticas implementadas a lo largo de los años, es preocupante y demanda estrategias inmediatas que la revertan. Finalmente, esto ocurre porque pese a los avances en la legislación existente, la evidencia demuestra una realidad donde la brecha entre las normas que garantizan derechos y su ejercicio efectivo en la práctica se ha estado agrandando en lugar de achicarse, lo que muestra que el diseño de este tipo de programas, sin una implementación efectiva y eficiente no representa un avance en este sentido.

1.3 Montessori en contextos vulnerables



Sungrove Montessori, Ft Pierce, Florida, USA

Recuperado de <https://www.sungrovmontessori.org/>, 07 agosto 2019

A principios del siglo XX, María Montessori imaginó un enfoque educativo radicalmente diferente a la mirada tradicional de la educación, basado en una observación profunda y cercana de los niños, en lugar de la conveniencia y visiones erradas de los adultos (Lillard, 2005). Actualmente, esta metodología se utiliza en más de 4000 escuelas sólo en Estados Unidos, de las cuales 400 son establecimientos públicos o reciben subvención estatal, y ha sido señalada por los especialistas en psicología moderna como una herramienta mucho más adecuada de enseñanza para estimular el aprendizaje y desarrollo de los niños que la educación tradicional (Lillard, 2005; 2012; 2017).

Los aspectos principales de esta metodología son los materiales de aprendizaje (*learning materials*) y la naturaleza autodirigida del compromiso de los niños con dichos materiales (*self directed nature of children's engagement*) (Marshall, 2017). Los primeros materiales de aprendizaje con los que se encuentra el niño son aquellos que conforman el currículo de la vida práctica. Se trata de actividades que involucran verter diferentes materiales, usar utensilios como tijeras y pinzas; limpiar y pulir; preparar bocadillos; poner la mesa y lavar los platos; arreglar flores; jardinería, hacer y deshacer los abrigos para la ropa, etc. Los objetivos que plantea este método son -además de desarrollar las habilidades del niño para la vida independiente- trabajar en la motricidad fina y gruesa, la coordinación entre los ojos y las manos del niño; introducirlos en el ciclo de selección, inicio, finalización y ordenación de una actividad e introducir las reglas de funcionamiento en el entorno social del aula en la que desarrollan dichas actividades. A medida que el niño se asienta en el ciclo de trabajo y muestra una capacidad de enfocarse en actividades auto seleccionadas, el adulto guía introduce los materiales sensoriales, donde se trabaja con un concepto para que el niño se concentre, y se evitan señales adicionales que distraigan su atención y le permite al niño clasificar y poner nombres a los estímulos con los que se encuentra todos los días. Ahora bien, como señala el autor, aunque los materiales son un aspecto central en este método educativo, que no actúa en el vacío, sino que deben comprometerse de una manera en particular, que implica un compromiso de los niños con el elemento y una rutina de gran concentración y repetición en las actividades (Marshall, 2017). Ambos elementos - que constituyen los pilares fundamentales de la metodología Montessori- se articulan para beneficiar el desarrollo y aprendizaje de los más pequeños y tienen el potencial de lograr mejores desempeños en diversas áreas en comparación con métodos de aprendizaje denominados "tradicionales".

Aunque las potencialidades de este método han sido ampliamente señaladas, existen pocas evaluaciones sobre la educación Montessori que hayan sido evaluadas por expertos. Algunos de esos trabajos han analizado los resultados de los niños mientras estaban en entornos Montessori, mientras que otros evaluaron a los niños educados en entornos Montessori tiempo después (Marshall, 2017). En su conjunto, este cuerpo de investigación ha obtenido resultados poco concluyentes sobre el impacto del método en comparación con los tradicionales. En este sentido, aunque la mayoría de los especialistas encuentra que la enseñanza Montessori produce

mejores resultados en el desempeño educativo que la educación tradicional, autores como Cox y Rowlands (2000), y Lopata, Wallace, y Finn (2005) sostienen que se obtienen resultados similares o incluso peores tanto en términos de creatividad como de habilidades cognitivas.

Asimismo, la literatura ha optado por recurrir a estudios de caso en diferentes partes del mundo, la mayoría de ellos en escuelas o estados dentro de Estados Unidos. En este sentido, cabe señalar que la ausencia de estudios desde una perspectiva comparada coexiste con ciertas limitaciones metodológicas que han sido reconocidas por la propia literatura especializada en el tema (Lillard, 2012; Lillard, 2016; Marshall, 2017).

En primer lugar, gran parte de los estudios existentes no utiliza controles aleatorios de calidad para medir el impacto del método. Este problema -que suele caracterizar a los trabajos sobre desempeño educativo en general- es especialmente relevante (Marshall, 2017), porque aún en los casos donde se descubre que aquellos niños que recibieron educación Montessori tienen mejores resultados en diferentes áreas de aprendizaje como habilidades cognitivas y/o mejores puntajes en exámenes estandarizados, la falta de aleatorización de la muestra impide aislar el efecto del programa propiamente dicho de otros factores propios de los niños que recibieron este tipo de enseñanza y que por ende, mostraron mejores resultados en el desarrollo. Dicho de otra manera, al no controlar por características de los niños y su entorno no es posible atribuir los resultados en términos de desarrollo únicamente a la exposición al programa.

Uno de los trabajos más rigurosos en este sentido es el estudio de Lillard y El-Quest (2006) en Milwaukee. Los resultados a los que llegan los autores demuestran que los niños que se vieron expuestos a este tipo de educación mostraron mejores resultados tanto al finalizar el jardín como luego de su paso por la escuela primaria, respecto de quienes no lo hicieron. En particular, obtuvieron mejores puntajes en exámenes estandarizados de lectura y matemáticas, mostraron una interacción más positiva en el patio de recreo, y una cognición social más avanzada. Asimismo, también mostraron mayor preocupación por la equidad y la justicia. Mientras tanto al final de la escuela primaria, escribieron ensayos más creativos con estructuras de oraciones más complejas, seleccionaron respuestas más positivas frente a dilemas sociales y reportaron tener un mayor sentido de comunidad en su escuela. Una

importante debilidad de este trabajo es que el estudio se realizó en una sola escuela Montessori, lo cual impide realizar generalizaciones sobre las conclusiones a las que llegan los autores. Aunque Lillard ha argumentado en reiteradas ocasiones que el criterio de selección responde a que en el establecimiento seleccionado se implementaba una metodología sumamente fiel a la original y por ende sus conclusiones eran aplicables a otras escuelas de características similares, al igual que otros estudios de caso, el trabajo de Lillard y El-Quest (2006) carece de validez externa.



Sungrove Montessori, Ft Pierce, Florida, USA
Recuperado de <https://www.sungrovmontessori.org/>, 07 agosto 2019

En segundo lugar, aun cuando los resultados en términos de desarrollo sean mejores para los niños que han recibido una educación Montessori respecto de aquellos que recibieron otro tipo de educación, es difícil determinar en qué medida la implementación de este método resulta de calidad, es decir, se mantiene fiel a los lineamientos originales (Lillard, 2016). Adicionalmente, como señala Marshall (2017:4) muchos de los trabajos existentes siguen sin responder cuáles son los elementos específicos del método que logran mejorar estos resultados, y si existe algún efecto del tiempo de exposición al tratamiento en los resultados de estas

evaluaciones, y en qué dirección lo afecta si es el caso. De esta forma, la cuestión de la calidad del método se vuelve una cuestión fundamental tanto en términos conceptuales como de medición y operacionalización.

Como señala Lillard (2012), la calidad es imprescindible para comprender su impacto en el desarrollo de los niños, especialmente, si se lo compara con métodos de enseñanza tradicional. Siguiendo a la autora, la literatura existente rara vez discrimina el tipo de implementación Montessori que se analiza, y la considera, en cambio, como un método homogéneo y único. No obstante, en Estados Unidos existen -al menos- dos estilos claramente distinguibles: un enfoque clásico que se vincula fuertemente con el método original, y un enfoque complementado en el que las actividades y materiales de la educación tradicional se incorporan al programa central (Lillard, 2005; 2012). Este punto es especialmente relevante, porque se ha demostrado que cuanto más fiel es la implementación al modelo original, mejores resultados se han obtenido. Dicho de otra manera, existe evidencia de que los niños pueden beneficiarse cognitivamente y socialmente de la educación de Montessori cuando esta se mantiene fiel a los principios originales, pero es menos claro que los métodos adaptados sean igualmente eficaces (Marshall, 2017). Sin embargo, la desventaja de mantener un método sumamente fiel al original es que corre el riesgo de volverse inflexible, y por ende no adaptarse, a las diversas culturas y circunstancias en las que se implementa. De hecho, aunque el modelo clásico -o más fiel- está asociado a mejores resultados educativos que los programas Montessori adaptados o la educación tradicional, también es posible obtener mejoras en el desarrollo de los menores, incorporando ciertos materiales de enseñanza Montessori, como la enseñanza en alfabetización fonética y fundamentos sensoriales en matemática (Marshall, 2017). Esto es especialmente importante si se tiene en cuenta que, incluso en Estados Unidos donde está ampliamente extendido, de las más de 5000 escuelas se consideran a sí mismas Montessori, menos de un 30% implementa este método de enseñanza en lo que se entiende como su versión más pura.

Finalmente, aunque se han identificado estudios que evalúan los efectos del método en poblaciones vulnerables, no solo son escasos en volumen, sino que típicamente corresponden a grupos minoritarios que coexisten con grupos que niños que no atraviesan este tipo de situaciones (Ansari y Winsler, 2014). De esta forma, los resultados que se obtienen de la evaluación -aun cuando contemplen métodos

rigurosos en términos de aleatorización- corren el riesgo de sufrir efecto derrame del grupo que no atraviesa dificultades socioeconómicas, y por lo tanto estar sobreestimados.

Para concluir, los beneficios de la metodología Montessori -ampliamente señalados por especialistas y académicos- contrastan con una escasa evidencia empírica sólida que respalde no solo los beneficios de este método de aprendizaje en el desarrollo de los niños sino también las ventajas que supone respecto de otros métodos educativos más tradicionales. Asimismo, como señala la propia literatura especializada, existen resultados poco concluyentes sobre el impacto de este método y -hasta donde se conoce- todos ellos concentran su análisis en estudios de caso en lugar de recurrir a una perspectiva comparada que aumente la validez externa de los hallazgos. De esta forma, resulta menester realizar estudios que capturen el efecto de esta estrategia, no solo en desarrollo cognitivo de los niños en sus múltiples dimensiones, sino especialmente de aquellos que dada su condición de vulnerabilidad socioeconómica demandan inversiones de política que les permitan sortear los obstáculos de la pobreza y achicar lo más rápido posible la brecha de oportunidades que los separa de otros niños.

Bibliografía

Achaval, O. y Aulicino, C. (2015). Estrategias nacionales para la protección de los derechos de la primera infancia en América Latina. Documento de trabajo N°144. Buenos Aires: CIPPEC.

Acuña, M. (2015). Diagnóstico de la primera infancia en Argentina. Documento de Trabajo N° 142. Buenos Aires: CIPPEC.

Araujo, M.C., y López-Boo, F (2010), Invertir en los primeros años de vida. Una prioridad para el BID y los países de América Latina y el Caribe. Notas técnicas., Inter-American Development Bank, Washington.

Aulicino, C., Cano, E., Díaz Langou, G., y Tedeschi, V. (2013). Licencias: protección social y mercado laboral. Equidad en el cuidado. Documento de Trabajo N°106. Buenos Aires: CIPPEC

Aulicino, C. (2015). El desafío es hoy: un análisis de los retos hacia la integralidad en las políticas de primera infancia en Argentina. El caso del Primeros Años. Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés.

Aulicino, C. y Filgueira, F. (2015). La primera infancia en Argentina: desafíos desde los derechos, la equidad y la eficiencia. Documento de trabajo N°130. Buenos Aires: CIPPEC.

Cox, M. V., y Rowlands, A. (2000). The effect of three different educational approaches on children's drawing ability: Steiner, Montessori and traditional. *British Journal of Educational Psychology*, 70, 485–503.

Grantham-McGregor, S., Cheung, Y. B., Cueto, S., Glewwe, P., Richter, L., y Strupp, B. (2007).

Developmental potential in the first 5 years for children in developing countries. *The Lancet*, Volumen 396

Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900–1902.

Heckman, J. y Masterov, D. (2007) The Productivity Argument for Investing in Young Children. *Applied Economic Perspectives and Policy* 29, 3, 446-493

Lillard, A. S. (2005). *Montessori: The science behind the genius*. New York, NY: Oxford University Press.

Lillard, A., y Else-Quest, N. (2006). The early years: Evaluating Montessori education. *Science*, 313, 1893–1894.

Lillard, A. S. (2012). Preschool children’s development in classic Montessori, supplemented Montessori, and conventional programs. *Journal of School Psychology*, 50, 379 – 401

Lopata, C., Wallace, N. V., y Finn, K. V. (2005). Comparison of academic achievement between Montessori and traditional education programs. *Journal of Research in Childhood Education*, 20, 5–13.

López Boo, F. 2016. “Socio-Economic Status and Early Childhood Cognitive Skills: A Mediation Analysis Using the Young Lives Panel.” *International Journal of Behavioral Development* 1–9.

López Boo, F., Araujo, M.C. y Tomé, R. 2016. *How is Child Care Quality Measured? A Toolkit*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Lupica, C. (2013). Maternidad y desigualdad: Dos fenómenos circulares cuyas consecuencias se prolongan en el tiempo. *Newsletter del observatorio N° 67*.

Marshall, C. (2017). Montessori Education: A Review of the Evidence Base. *Science of Learning*, 2, 11.

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

Repetto, F., Bonari, D. y, Díaz Langou, G. (2013) Recomendaciones para una nueva ley nacional de licencias por maternidad, paternidad y familiares. Documento de Políticas Públicas. Programa de protección social. Buenos Aires: CIPPEC

Repetto, F., Veleda, C., Mezzadra, F., Díaz Langou, G., Aulicino, C., y Acuña, M. (2015). Argentina Debate: primera infancia. Buenos Aires: CIPPEC.

Siraj-Blatchford, I. and Woodhead, M. (2009). Effective Early Childhood Programmes. Early Childhood in Focus 4. Milton Keynes, UK: Open University

Vargas-Barón, E. (2009). Going to scale: Early childhood development in Latin America. Washington, D.C.: The RISE Institute.

Vegas, E., y Santibañez, L. (2010). The promise of early childhood development in Latin America and the Caribbean. Issues and policy options to realize it. Washington, D.C.: The World Bank.

White, J. M., Yussen, S. R., & Docherty, E. M. (1976). Performance of Montessori and traditionally schooled nursery children on tasks of seriation, classification, and conservation. *Contemporary Educational Psychology*, 1(4), 356-368.

Woodhead, M. (2009). "The rights of the child case". En Effective Early Childhood Programmes. Early Childhood in Focus 4. Milton Keynes, UK: Open University

Las publicaciones del CEPE son gratuitas y se pueden descargar en www.utdt.edu/cepe

El CEPE alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Si desea citar este documento: Freytes, C. y Vidotto, S. (2019). *El desafío de las políticas de primera infancia*. Documento de Políticas Públicas. Buenos Aires: CEPE.

Para uso online se agradece el uso del hipervínculo al documento original en la web del CEPE www.utdt.edu/documentos



Datos de contacto

www.utdt.edu/cepe

✉ cepe@utdt.edu

☎ (+54 11) 5169 7126



Evaluación de Políticas
basadas en la Evidencia