

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS
TRABAJO FINAL

IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS
EDUCATIVOS PARA LA PRIMERA INFANCIA
Factores que favorecen y obstaculizan el proceso de
implementación

Director de Tesis: Dr. Juan Llach

Alumna: Adriana Kaufman

Marzo, 2020

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. PLANTEAMIENTO DEL TEMA	4
2.1. ¿Por qué la Primera Infancia?.....	4
2.2. La Primera Infancia en la Argentina	7
3. IMPLEMENTACIÓN.....	12
4. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA	14
4.1. Factores que facilitan la implementación macro de políticas educativas para la primera infancia.....	14
4.2. Factores que dificultan la implementación macro de políticas educativas para la primera infancia.....	21
4.3. Factores que facilitan la implementación micro de políticas educativas para la primera infancia.....	28
4.4. Factores que dificultan la implementación micro de políticas educativas para la primera infancia.....	36
5. ENTREVISTAS CON REFERENTES EN PRIMERA INFANCIA.....	38
6. RESULTADOS DE LA REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA Y LAS ENTREVISTAS	52
7. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES	53
8. ANEXO I – Cuadro de factores que facilitan y/u obstaculizan la implementación	59
9. ANEXO II – Modelo de entrevista con referentes de programas educativos para la primera infancia en la Argentina.....	60
10. BIBLIOGRAFÍA	61

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es identificar aquellos factores que afectan el proceso de implementación de políticas y programas educativos para la primera infancia en situación de vulnerabilidad, tanto en el contexto local como en el internacional, a través de una revisión de la literatura y entrevistas con referentes en el tema. En particular, el interés está centrado en reconocer los elementos que dificultan o facilitan la implementación, y destacar su alcance.

La puesta en marcha de programas para el desarrollo de la primera infancia se ha posicionado como una de las estrategias fundamentales para superar la pobreza y las desigualdades socioeconómicas vinculadas a los primeros años de vida, en muchas partes del mundo y en particular, en contextos de vulnerabilidad como el de América Latina. La evidencia empírica existente es convincente sobre el hecho de que invertir en niños y niñas durante sus primeros años de vida, así como en sus padres puede lograr altas tasas de retorno (Heckman, 2006; Heckman et al., 2016). Estos resultados han persuadido a muchos economistas y formuladores de políticas de la región a ampliar la inversión en el desarrollo de la primera infancia, en especial porque las inversiones en estos programas comenzaron a mostrar evidencia sobre los resultados notorios para la sociedad (Heckman et al., 2016; Morton, 2016; UNICEF, 2014).

La primera infancia, entre los 0 y 3 años, es el rango etario en el que se va a centrar este trabajo. En primer lugar, por la importancia crítica de este período para el desarrollo potencial de la persona. Y, en segundo lugar, por el escaso desarrollo de programas o cobertura para esta franja etaria.

La importancia de enfocarse en el proceso de implementación de las políticas radica en que, en el camino de la puesta en marcha de las políticas públicas, pueden surgir efectos no previstos que impiden alcanzar los propósitos buscados inicialmente en el diseño. De esta manera, entender las razones detrás de los problemas asociados a la puesta en marcha de las políticas públicas es esencial para el éxito en su ejecución (Aguilar Villanueva, 2007).

Para dar cuenta de estos potenciales obstáculos y hacer una recomendación acerca de los elementos esenciales en la implementación, se presentará, en primer lugar, la evidencia sobre la importancia del desarrollo de programas para la primera infancia y el estado de ésta en la Argentina. En segundo lugar, se abordarán las características de los procesos de implementación. Tercero, se llevará a cabo una revisión bibliográfica de estudios internacionales y de la región sobre implementación de políticas y programas educativos y de cuidado para la primera infancia, identificando las dimensiones que facilitan y/o dificultan la misma. Cuarto, se mostrarán entrevistas (realizadas con cuestionarios desarrollados con las dimensiones clave identificadas) con referentes de políticas y programas educativos para la primera infancia de nuestro país. Finalmente, se expondrán los resultados y se concluirá con una recomendación basada en la evidencia, acerca de los elementos fundamentales, las características y su jerarquía, para la implementación de programas educativos para la primera infancia.

2. PLANTEAMIENTO DEL TEMA

Existe un importante número de autores que coinciden sobre la importancia de concentrar los esfuerzos de políticas públicas en los primeros años de vida, especialmente en contextos socioeconómicos vulnerables que demandan especial atención en este sentido. Sin embargo, como cualquier tipo de política pública, la implementación de los programas educativos y de cuidado está fuertemente condicionada (tanto positiva como negativamente) por variables asociadas al contexto en que estas políticas se llevan adelante.

De lo anterior se desprenden las principales preguntas que guían este trabajo, ¿Cuáles son los factores que condicionan la implementación de programas educativos y de cuidado para la primera infancia en contextos de vulnerabilidad socioeconómica? ¿Cuáles son los factores que favorecen la implementación de dichos programas y cuáles la dificultan?

2.1. ¿Por qué la Primera Infancia?

La primera infancia es considerada por diferentes fuentes como el período de mayor y más rápido desarrollo del ser humano que abarca desde la concepción hasta los ocho años (UNESCO, 2019; OMS, 2013; UNICEF, 2001). Esta es una etapa que resulta ser crítica para el crecimiento cognitivo, físico y emocional completo y saludable del niño, y provee las bases para el futuro aprendizaje y el bienestar (Bellamy, 2001). En este período del desarrollo el ambiente tiene un impacto importante en la determinación del crecimiento y desarrollo del cerebro y el sistema nervioso central (UNESCO, 2019). Además, esta franja etaria adquiere relevancia en este análisis porque coincide con el nivel de educación inicial (desde los 45 días hasta los 5 años) que es parte del primer ciclo escolar en la Argentina, junto con el nivel primario (desde los 6 años).

Los efectos de lo que ocurre durante el período prenatal y durante los primeros meses y años de la vida del niño pueden durar toda la vida. Todos los componentes fundamentales de la inteligencia emocional (confianza, curiosidad, intencionalidad, autocontrol y capacidad para relacionarse, comunicarse y cooperar con los demás) que determinan de qué manera el niño aprende y establece relaciones en la escuela y en la vida en general, dependen del tipo de atención inicial que reciben de padres, madres, maestros preescolares y encargados de cuidarlos (Bellamy, 2001).

El concepto de desarrollo infantil es multidimensional, ya que incluye las áreas tanto cognitivas, y del lenguaje sensorial y motriz, como las no cognitivas y socioemocionales (Wachs, 2000).

A su vez, el proceso del desarrollo infantil está multideterminado, es decir, influenciado por la interacción entre la herencia genética, el estado biológico (estado de salud y nutricional), el entorno proximal (la calidad de la interacción materno infantil) y el distal (las características del barrio) (Wachs 2000). Abarca los cambios psicológicos y biológicos que acontecen a medida que un niño vive la transición desde ser un infante pequeño dependiente hasta convertirse en un adolescente autónomo (Fernald et al., 2009). Este proceso se da en un interjuego dinámico entre factores biológicos y

ambientales, e implica entender al desarrollo como pasible de ser modificado y potenciado con intervenciones que afecten al niño, a su entorno, o a ambos (Fernald et al., 2009). Los cambios que se van produciendo comprenden el desarrollo físico (tamaño, forma y madurez física del cuerpo, incluidas las aptitudes y la coordinación físicas), el desarrollo del lenguaje y la comunicación (aprendizaje y uso de la lengua), las habilidades cognitivas (la capacidad de razonar, solucionar problemas y organizar ideas), y las habilidades socioemocionales (adquirir un sentido de sí mismo y la capacidad de sentir empatía, expresar sentimientos e interactuar con otros) (Araujo, M. et al., 2015).

Dentro de las principales dimensiones del bienestar de la primera infancia se encuentran la salud física, el funcionamiento cognitivo y la salud emocional. El bienestar implica el desarrollo en estas áreas. La salud física está definida como el logro de un adecuado cuidado prenatal y nacimiento saludable, un apropiado desarrollo de las habilidades motoras finas y gruesas, un peso y estatura saludables, una salud general y la ausencia de abuso físico. El funcionamiento cognitivo incluye la preparación para el currículo del jardín de infantes, el desarrollo de las habilidades tempranas del lenguaje y la alfabetización y de las habilidades tempranas de matemáticas. Y la salud social y emocional se define por la adquisición de habilidades para relacionarse, para entender y expresar sentimientos, para comunicar las necesidades, mínima exposición al estrés mental y al abuso, habilidades de auto controlarse, de entender y seguir instrucciones, de trabajar en equipo y el desarrollo de la persistencia y la curiosidad (Sarakatsannis & Winn, 2018).

Durante los primeros años de vida, el crecimiento y el desarrollo del niño se da en forma rápida en todos los dominios, consolidando una base sólida para el aprendizaje de futuras habilidades (National Research Council, U.S., 2001). Este período determina las posibilidades de alcanzar una vida saludable y el potencial social y económico de la persona (Sarakatsannis & Winn, 2018).

Los niños que viven en contextos de vulnerabilidad¹ están más expuestos a riesgos biológicos y del entorno que afectan su cerebro y puede llevar a cambios duraderos en el desarrollo, la estructura y la función de éste. Hay evidencia acerca de que ciertos factores de riesgo covarían (por ejemplo, pobreza covaría con baja educación de la madre, paternidad adolescente, desnutrición infantil, bajo peso al nacer, depresión materna, barrios inseguros y bajos niveles de estimulación en el hogar) y los niños expuestos a un gran número de estos factores presentan un alto riesgo a un desarrollo deficiente (Baker-Henningham & López Boo, 2010). Las minorías, y las poblaciones vulnerables en particular, carecen de acceso a servicios de alta calidad, y los niños de las familias de bajos recursos tienen mayor probabilidad de exhibir retrasos en el desarrollo, problemas de conductas y otras discapacidades que los

¹ Se entiende por *contextos de vulnerabilidad* aquellos que por distintas circunstancias socioeconómicas impiden una adecuada nutrición y estimulación psicosocial, para el desarrollo del potencial cognitivo, emocional, social y físico del niño. Los niños que experimentan un estrés extremo en sus primeros años tienen un mayor riesgo de desarrollar una variedad de dificultades cognitivas, de conducta y emocionales, a lo largo de su vida. Tal como señala el Comité sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (2006) sobre primera infancia, “los niños pequeños son especialmente vulnerables al daño causado por relaciones poco fiables o inestables con padres y cuidadores, o por el hecho de crecer en condiciones de pobreza y privación extremas, rodeados de conflictos y violencia, desplazados de sus hogares como refugiados, o por cualquier otro cúmulo de adversidades perjudiciales para su bienestar”. La pobreza sigue siendo una condición que vulnera los derechos básicos de las personas, particularmente de los niños y niñas (Martínez, L. & Ditzel, L., 2012)

niños de familias con mayores recursos (Heckman, 2006; Sarakatsannis & Winn, 2018; Martínez, L. & Ditzel, L., 2012).

Las intervenciones que logran mejorar la realidad de la primera infancia en contextos de vulnerabilidad se distinguen por ser de alta calidad, intensivas, de largo plazo e iniciadas en las etapas más tempranas de la vida del niño (Baker-Henningham y López Boo, 2010).

Las políticas y los programas deben consistir en enfoques integrales, en los que se incluyan la atención en todas las dimensiones del desarrollo infantil mencionadas, con el propósito de proteger los derechos del niño a desarrollar su potencial (Bellamy, 2001). Estos programas requieren que los Estados integren todos los servicios necesarios e incrementen la eficacia de los fondos que se destinan. También deben asegurar que las familias puedan acceder y hacer uso de los servicios y apoyos y que los mismos produzcan los resultados perseguidos (Sarakatsannis y Winn, 2018).

La implementación de programas para la primera infancia se incluye entre las estrategias clave para superar la pobreza y las desigualdades socioeconómicas en América Latina. Tal como demuestra la experiencia internacional, quienes se ven más beneficiados por la implementación de programas para la primera infancia son los niños de los hogares más pobres. La evidencia existente da cuenta de la importancia de invertir en los niños y en sus padres. Las intervenciones tempranas benefician no sólo a los propios niños, sino también a las generaciones futuras, así como también al conjunto de la sociedad (Heckman, 2007).

Las investigaciones muestran que hay beneficios económicos significativos en asegurar que los niños pequeños reciban el cuidado que necesitan (Heckman, 2006; Sarakatsannis & Winn, 2018). El bienestar comprehensivo de la niñez tiene fuertes vínculos con los logros a largo plazo, en la educación, el ingreso y la salud mental (Heckman, 2007; Sarakatsannis & Winn, 2018; Baker-Henningham & López Boo, 2013; Bellamy, 2001; Araujo et al., 2015; Rebello Britto, 2017).

Entre los principales beneficios para la sociedad por la inversión en educación y desarrollo de la primera infancia se destacan la reducción de la mortalidad infantil, el desarrollo óptimo del niño más allá de la supervivencia, la ruptura del ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza, ser primera línea de defensa contra la discapacidad y el retraso en el desarrollo, la reducción de la inequidad de género, la construcción de capital social, la educación de la comunidad y abogacía (Morton, 2016).

En este sentido, siguiendo a Vargas Barón (2009), numerosas investigaciones muestran que “para superar la pobreza, mejorar los resultados educativos y ampliar la productividad, los países deben “comenzar por el principio”, ofreciendo programas de calidad para la atención prenatal y la educación, servicios integrales de desarrollo de la primera infancia, apoyo y educación para padres, cuidado infantil y educación preescolar y transiciones efectivas a la escuela primaria”.

Históricamente, invertir en los más pequeños ha sido un objetivo clave para los gobiernos de la región, pero hasta hace poco la atención no estaba en la primera infancia (de 0 a 5 años). El gasto público en los niños (entre 0 y 12 años) suele aumentar con la edad. Los países de la región gastan un promedio de sólo el 0,4% del producto interno bruto (PIB) en la primera infancia (entre 0 y 5 años), comparado

con el 1,6% del PIB en promedio en la infancia intermedia (entre 6 y 12 años). En algunos países, sólo el 10% del presupuesto para la infancia se asigna a esa primera etapa. El gasto en servicios y programas destinados a la primera infancia en la región representa menos del 6% del total del gasto social (es decir, el gasto en educación, salud, vivienda y protección social) (Araujo, M. et al., 2015).

Los costos de los programas de educación infantil temprana en los países de ingresos altos a menudo equivalen a 5-10 veces el producto nacional bruto per cápita de los países de ingresos bajos, e incluso más. Los costos de las intervenciones de estimulación temprana en los países de bajos ingresos no han sido examinados sistemáticamente y no están claros los costos relativos de las distintas opciones de servicios (Barnett, 1997).

2.2. La Primera Infancia en la Argentina

En nuestro país, el Ministerio de Desarrollo Social lleva adelante distintas iniciativas para la primera infancia (en <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/primerainfancia>). Actualmente en la Argentina se encuentra en funcionamiento el *Plan Nacional de Primera Infancia*, el cual busca garantizar el desarrollo integral de niños y niñas de 45 días a 4 años (inclusive), en situación de vulnerabilidad social, en pos de favorecer la promoción y protección de sus derechos. El mismo tiene como objetivo la promoción y fortalecimiento de espacios de cuidado y abordaje integral de niñas y niños durante la primera infancia, que garanticen una adecuada y saludable nutrición, así como la estimulación temprana y promoción de la salud, propiciando condiciones de participación en el ámbito familiar y comunitario, que faciliten el proceso de crianza y desarrollo de niños y niñas, promoviendo el fortalecimiento intrafamiliar y comunitario. Los programas que se encuentran en actividad son:

Espacios de Primera Infancia. Dan atención integral, contención y estimulación a niños de 45 días a 4 años, en cada uno de sus barrios mientras sus padres trabajan o estudian. En estos espacios se brinda asistencia nutricional, prevención y promoción de la salud, estimulación temprana y psicomotricidad, talleres y cursos de capacitación para promover la reflexión y formación de los educadores, madres, nutricionistas y profesionales de los Espacios de Primera Infancia.

Primera Infancia – Acompañamos la Crianza. Es un programa interministerial que forma parte del Plan Nacional de Primera Infancia. Su objetivo principal es fortalecer las capacidades de crianza de las familias en situación de vulnerabilidad, con niñas y niños de 0 a 4 años, a través de la formación de personas, instituciones provinciales, locales y redes comunitarias. El programa es administrado por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y ejecutado por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Las líneas de acción se traducen en: 1) visitas a las familias en las que facilitadoras y facilitadores, vecinos del barrio con experiencia en el trabajo comunitario y compromiso con la infancia realizan para acompañarlas en el proceso de crianza de las niñas y los niños, compartiendo saberes, experiencias, recursos e inquietudes vinculadas con el desarrollo infantil integral; 2) el fortalecimiento de redes por el que se provee la consolidación de prácticas institucionales locales hacia la primera infancia y la crianza a través de la

capacitación, educación continua y certificación de facilitadoras y facilitadores, así como de otros actores de la comunidad; 3) la educación comunitaria organizando actividades de sensibilización, difusión, formación y capacitación en el ámbito comunitario, incorporando el enfoque de género de manera transversal, especialmente en articulación con las redes de infancia instaladas en el territorio.

Centros de prevención y recuperación de la desnutrición infantil. Con el objetivo de que todos los niños accedan a una alimentación sana, equilibrada y suficiente para garantizar su desarrollo cognitivo y emocional.

Programa de acompañamiento familiar - "HIPPIY - Aprendiendo en casa". Trabaja con las familias para fortalecerlas en su rol de cuidado y mejorar las condiciones del desarrollo infantil.

Jugando Construimos Ciudadanía. Brinda capacitaciones y acerca materiales didácticos para enriquecer las experiencias lúdicas de los más chicos. Apoya a Centros Integradores Comunitarios, juego-tecas, bibliotecas y centros de infancia de todo el país con kits de juegos, juguetes e instrumentos musicales producidos por emprendedores de la Economía Social.

Es necesario considerar en este punto que la Ley de Educación Nacional (Ley 26.206 del año 2016) estableció en su artículo 18: "La Educación Inicial constituye una unidad pedagógica y comprende a los/as niños/as desde los cuarenta y cinco (45) días hasta los cinco (5) años inclusive". Esta unidad incluye al jardín maternal (45 días a 2 años) y el jardín de infantes (3 a 5 años). Desde 2014, las salas de 4 y 5 años son obligatorias, y el Estado nacional y los provinciales asumieron el compromiso de universalizar la oferta para los niños de 3 años (Ley N° 27.045). Sin embargo, lo que sucede efectivamente es que los jardines maternos y programas para la primera infancia siguen estando, en la mayoría de los casos, bajo la dirección del Ministerio de Desarrollo Social, constituyendo esta situación un impedimento institucional que limita significativamente la eficacia de todas las políticas de primera infancia.

Además de los programas nacionales cabe mencionar que existen programas dirigidos a la primera infancia desarrollados por las provincias y los municipios. La Argentina es un país federal y la educación inicial depende de los Ministerios de Educación de las provincias. Sin embargo, a diferencia de otros niveles del sistema educativo, en el inicial adquieren un rol importante también los gobiernos municipales. Algunos de ellos como, por ejemplo, el partido de Vicente López, el de Quilmes, el de 3 de febrero, la ciudad de Mendoza y la ciudad de Santa Fe, proveen educación inicial a través de instituciones dependientes de sus propias Secretarías de Educación (Steinberg et al., 2019).

Desde el Estado nacional, se diseñaron diversos planes y políticas que abordan la problemática. La Ley 26.061 de 2005 impulsa un Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, como una política interministerial que evite la fragmentación sectorial y jurisdiccional de políticas. Además, el Programa Nacional Primeros Años (2005) compromete a los ministerios de Desarrollo Social, Salud, Educación, Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Justicia y Derechos Humanos de la Nación, a aunar recursos y desarrollar acciones integrales para acompañar y fortalecer a las familias en la crianza de niños y niñas de 0 a 4 años. Y la Ley 26.233 de 2007 regula y promueve los

Centros de Desarrollo Infantil. Sin embargo, estas iniciativas presentan hoy, varios años después de su puesta en marcha, un desarrollo aún muy incipiente (Filgueira y Aulicino, 2015).

Hasta ahora no se ha logrado superar la fragmentación de las políticas para la primera infancia ya que las instituciones de crianza, educación y cuidado (CEC) dependen de distintos sectores y niveles del Estado, además de existir instituciones que se encuentran por fuera de toda regulación (los jardines maternos privados no incluidos en la enseñanza oficial). Existen dos áreas sectoriales que, a nivel nacional, tienen mandato sobre el heterogéneo universo de espacios CEC: el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (MECCyT) y el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSyDS). Sin embargo, estos organismos prácticamente no tienen oferta propia, sino que regulan y apoyan a las de las provincias, los municipios, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. La atención en materia de crianza, enseñanza y cuidado en Argentina va por dos carriles paralelos con pocos vasos comunicantes: el educativo y el vinculado con desarrollo social. Esta doble vía implica una ausencia de principios curriculares comunes y de criterios únicos para el trabajo con los niños y los perfiles profesionales que trabajan en estos espacios (Díaz Langou, G. et al., 2019).

Persiste el desafío de un abordaje integral. La lógica de la estrategia nacional sigue siendo estrictamente sectorial, con pocas instancias de toma de decisiones conjuntas entre las áreas con mandato sobre la primera infancia, el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Salud y Desarrollo Social, el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, y el Ministerio de Hacienda. A esto se suma la complejidad del federalismo argentino en el que los consejos federales no interactúan entre sí de forma significativa. La lógica sectorial se reproduce a nivel provincial, entre las carteras educativas y sociales, e incluso en el territorio, donde a menudo no existe interrelación entre los jardines y los Espacios de Primera Infancia (Cardini, A. et al., 2017).

Si bien los datos sobre el estado de la primera infancia en nuestro país tienen importantes limitaciones, existen una serie de trabajos acerca del tema, que podrían ofrecer una aproximación a las condiciones en las que se encuentra la misma.

Un informe de CIPPEC destaca que, aunque las prestaciones de programas para la primera infancia en la Argentina se vieron fortalecidas en los últimos años, la matriz de protección e inversión social en estas edades, entre 0 y 4 años, presenta fallas importantes (Filgueira & Aulicino, 2015).

Según los autores, “los datos más recientes para la Argentina muestran que el 31% de la población es menor de 18 años y un 8% de la población total tiene entre 0 y 4 años (Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2010). De acuerdo con datos del CEDLAS (2014), un 26,2% de los niños entre 0 y 4 años era pobre en 2013, mientras que el 10,8% de la población total se encontraba en esta situación. Sostienen que casi uno de cada tres niños que nacen en la Argentina, lo hacen en situación de pobreza. En lo que se refiere a los niveles de indigencia, los datos indican que un 6,5% de los niños de 0 a 4 se encontraban en esta situación, mientras que estos niveles descienden al 4,2% en el total de la población” (Filgueira y Aulicino, 2015).

Estas situaciones de pobreza no sólo limitan el acceso a bienes y servicios que afectan especialmente a la población infantil, sino que son el eje estructural de sistemas que no ofrecen a los niños y niñas las condiciones mínimas como para desplegar sus potencialidades, lo que incide fuertemente en sus posibilidades futuras (Martinez, L. & Ditzel, L., 2012).

Según un estudio de UNICEF (Paz et al., 2018) que mide la pobreza multidimensional², el 48% de los niños, niñas y adolescentes en Argentina es pobre (6,3 millones). De ese 48%, 20 puntos porcentuales corresponden a privaciones “severas” como vivir en una zona inundable y cerca de un basural o no haber ido nunca a la escuela entre los 7 y los 17 años. El informe se basa en la última información oficial disponible correspondiente al primer semestre del año 2018, de la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Además de la medición multidimensional, el estudio de UNICEF utilizó otras dos metodologías para medir la pobreza: la medición monetaria (por el costo de una canasta básica) y el método integrado (se mide qué parte de la población está afectada por privaciones en ambos aspectos, monetario y multidimensional). Se analizaron los datos disponibles tanto para la población total como para niños, niñas y adolescentes. A partir de la medición de la pobreza monetaria, se encontró que el 27% del total de la población vive en situación de pobreza (12 millones), y el 4,9% vive en una situación de pobreza extrema (indigencia). Y que el 42% de niños, niñas y adolescentes vive en situación de pobreza (5,5 millones) y el 8% de la población infantil vive en situación de pobreza extrema. Por el método integrado se encontró que el 16,3% de la población es pobre por insuficiencia de ingresos y privaciones no monetarias (7,2 millones) y que el 26,9% de los niños, niñas y adolescentes son pobres por ingresos y por privaciones no monetarias (3,5 millones). Esto significa que del total de pobres casi la mitad son niños, niñas y adolescentes (Paz et al., 2018).

Para dar cuenta de un diagnóstico básico de la matriz de protección social de la primera infancia en la Argentina, en el informe de CIPPEC se consideran cinco elementos que constituyen *el sistema de acogida de la primera infancia*³. El primero de estos elementos se refiere a los sistemas institucionalizados de cuidados de primera infancia y educación inicial. Las tendencias por edades muestran una amplia cobertura solamente en la edad final de esta etapa de la primera infancia (4 años) de un 76.7%. Entre los 2 y 3 años la cobertura es del 20,2 y 50,5% de los niños respectivamente, e insignificante en niños de hasta 1 año (3,1%) (Filgueira y Aulicino, 2015).

Steinberg et al. (2019) muestran datos en los que, entre 2010 y 2016, las tasas de matriculación de las salas de 4 y 3 pasaron del 73% al 85% y del 36% al 41%, respectivamente. En cambio, en ese mismo período no ha crecido la cobertura para los niños de 2 años, que se ha mantenido relativamente estable, en un 4%. En este documento se presenta información acerca de la cobertura de toda la oferta

² Metodología no monetaria que toma en cuenta diferentes dimensiones, y en el caso de niñez y adolescencia, se define como la privación en el ejercicio de al menos uno de los siguientes derechos, enunciados en la Convención sobre los Derechos del Niño: educación, protección social, vivienda adecuada, saneamiento básico, acceso al agua y un hábitat seguros (Paz et al., 2018)

³ Se hace referencia a la matriz de protección e inversión social en las edades que van de 0 a 4 años (Filgueira y Aulicino, 2015).

de espacios de crianza, enseñanza y cuidado del nivel inicial, estimada en base al Relevamiento Anual de Matriculas y Cargos, que implementa el Ministerio de Educación Nacional, y la Encuesta Permanente de Hogares, para estimar la asistencia de niños de distinto nivel socioeconómico.

La información existente sobre el sector educativo, que resulta más actualizada que la de la totalidad del universo de espacios de primera infancia, evidencia que los déficits en el acceso están estrechamente vinculados con la falta de oferta estatal. Actualmente, la asistencia a la sala de 5 es prácticamente universal. Sin embargo, el porcentaje de niños que asisten a la sala de 4, aún siendo obligatoria, desciende a 85%, mientras que solo 41% de los niños va a la sala de 3 y cerca de 10% asiste a la de 2 (Steinberg et al., 2019). A su vez, la oferta educativa es muy reducida para los niños más pequeños. Mientras que aproximadamente 92% de los jardines incluye, aunque sea, una sala de 5, solo 15% tiene alguna sala para niños de 2 años o menos (Steinberg et al., 2019).

En los sistemas institucionalizados de cuidados de primera infancia y educación inicial, se encuentran diferencias por grupos socioeconómicos y por regiones que son notorias. La disparidad territorial puede verse entre las diferentes jurisdicciones (Steinberg et al., 2019; Filgueira y Aulicino, 2015). De las jurisdicciones relevadas por Filgueira y Aulicino (2015), la Ciudad Autónoma de Buenos Aires presenta la cobertura más alta para ambas franjas etarias (0-2 años y 3-4 años): 23,3% y 84,9%, mientras que Tucumán presenta las tasas más bajas: 4,5% y 43,5% respectivamente.

En la Encuesta Permanente de Hogares de 2016 se evidencia que la asistencia a establecimientos educativos varía también según el nivel socioeconómico de los niños. Entre los niños de 4 años, un 96% de los que pertenecen a hogares del quintil V de ingresos (el más alto) acceden a un establecimiento. Sin embargo, esa tasa de asistencia desciende al 83% para los niños de hogares del quintil I (los más pobres). A los 2 años, la brecha es aún mayor: la tasa de asistencia del quintil V es del 53%, pero la del quintil I es de tan solo el 4%. Es decir que solo 4 de cada 100 niños de 2 años de las familias más pobres asisten a una institución de crianza, enseñanza y cuidado (Steinberg et al., 2019).

Respecto a la precisión de los datos acerca de la situación actual de la primera infancia en nuestro país, debe mencionarse que existen observaciones que destacan una sobrevaluación de las cifras de pobreza en Argentina.

La medición de la pobreza es un elemento esencial para comprender la realidad regional y reflexionar sobre los factores y las políticas que pueden y deben conducir a una mejora de las condiciones de vida de la población (CEPAL, 2018).

Llach y Montoya (1999) destacaron la necesidad de mejorar las estimaciones disponibles de la pobreza y la distribución del ingreso. Consideran dos limitaciones principales en las estadísticas utilizadas en el período estudiado (1974-1998). La primera es que se basan en ingresos que están manifiestamente subestimados y, la segunda, que dichos ingresos no toman en cuenta completamente los efectos de la política fiscal, es decir, de los impuestos y subsidios o gastos públicos. Exponen cómo los ingresos declarados a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) eran muy inferiores a los reales y que, cuando se incluían los ingresos omitidos, cambiaban sustancialmente las estimaciones de pobreza

y de distribución del ingreso. Se resalta la importancia que tiene, para formular una política social factible y eficiente, tomar en cuenta los datos fehacientes y proceder a su estimación periódica y sistemática. Contar con estadísticas realistas sobre la extensión de la pobreza y sobre la distribución del ingreso, y tener un diagnóstico exacto, permite el desarrollo de la mejor política posible.

En el enfoque de la pobreza como insuficiencia de ingresos, se considera que una persona es pobre si el ingreso del hogar en que reside está por debajo de un determinado umbral monetario (relacionado a una canasta básica). Las estimaciones presentadas en el documento de CEPAL tienen dos puntos de referencia para hacer una comparación: las estimaciones de pobreza elaboradas por la CEPAL hasta 2015 y las estimaciones oficiales nacionales. En cuanto a lo primero, se muestran los resultados correspondientes al último año para el que se dispone de las estimaciones realizadas por la CEPAL sobre la base de la metodología anterior. Las nuevas estimaciones dan lugar a tasas de pobreza extrema y de pobreza más bajas que las anteriores, en la mayoría de los países estudiados. Entre los aumentos, el más significativo es el que se presenta en la Argentina, donde el uso de las cifras de inflación oficiales hasta 2016 condujo a una subestimación de la pobreza. La segunda comparación relevante para las cifras presentadas es la que se realiza con las estimaciones de pobreza producidas por los organismos nacionales. Las cifras correspondientes a 2016 o al año más reciente con información disponible encuentran que en Argentina, las cifras de la CEPAL se encuentran por debajo de las cifras nacionales tanto en el caso de la pobreza extrema (indigencia) como de la pobreza, siendo de 2,9% y 21,5 % respectivamente (CEPAL, 2018). Mientras que la medición nacional (INDEC) registra un 6.1% de pobreza extrema (indigencia) y un 30,3% de pobreza para el mismo período.

3. IMPLEMENTACIÓN

El análisis de la implementación es el estudio de las condiciones bajo las cuales las decisiones de la autoridad (sean estas políticas, planes, leyes u otras) conducen efectivamente a los resultados deseados. Un programa implementado depende de la compleja interacción entre la política elegida y el contexto institucional de dicha política, compuesto frecuentemente de varias organizaciones, tanto formales como informales (Berman, 1978).

Las intervenciones tienen lugar en un contexto cultural, socioeconómico e institucional que afectan, no sólo la implementación de las mejores prácticas, sino también cuán efectivas serán estas. Los acuerdos institucionales que un país adopta para llevar a cabo las políticas públicas tienen importantes consecuencias para la calidad, equidad y sostenibilidad de los servicios destinados a la primera infancia. Se reconocen cuatro pilares críticos que sustentan la implementación de las políticas públicas en la primera infancia: la gobernanza, el financiamiento, la garantía de calidad y los recursos humanos (Araujo et al., 2015).

Poner el foco en el proceso de implementación implica entender qué sucede en la puesta en práctica de los programas diseñados en materia de política pública, en donde pueden surgir imprevistos que impiden alcanzar los propósitos buscados inicialmente en la etapa de diseño. En este sentido,

Williams considera que una política pública puede desarrollarse efectivamente o frustrarse en la etapa de implementación en el terreno (aún aquella que está perfectamente diseñada). Asimismo, el autor destaca la importancia determinante de la organización local (la "agencia") y de los actores empíricos que prestan los servicios gubernamentales al público y que suelen ocupar los escalones más bajos de la administración, los de piso, ventanilla y calle (en Aguilar Villanueva, 1993).

Otros autores también se refieren al último eslabón de la cadena en la ejecución de una política o servicio. Lipsky usa el término "street-level bureaucracy" o funcionarios que atienden al público, para dar cuenta de que los burócratas menores son los verdaderos "policymakers" en sus respectivas áreas de trabajo (en Aguilar Villanueva, 1993).

La implementación es entendida por algunos autores como un proceso dinámico en permanente actividad. Elmore (1979-80) asevera que el logro de la política pública dependerá de la participación de cada una de las instituciones involucradas en su aplicación. En este sentido, valora que la autoridad se delegue en diferentes instancias y que, en cada una de ellas, los servidores públicos tengan discrecionalidad para tomar decisiones individualmente, y resolver múltiples obstáculos diarios.

Con respecto al diseño de la política a implementar, se plantea que debe ser lo suficientemente flexible como para que se hagan acuerdos, con relación a la aplicación de las normas, en una arena (imaginaria) de negociaciones. La política pública tiene realmente éxito cuando todos los involucrados coinciden en el espacio de negociación, porque este espacio da la oportunidad de acceder a los bienes o servicios, en los que todos están interesados en brindar o recibir, según sea el caso (Elmore, 1978). Como señala el autor, este criterio es consistente con el hecho de que los resultados de las políticas nunca serán definitivos, sino resultado de negociaciones cotidianas entre las diversas partes interesadas (Elmore, 1978). Asimismo, esta complejidad asociada a la implementación de las políticas podría dar lugar a un alejamiento del cumplimiento de los objetivos y metas de los programas.

Algunos investigadores pusieron el énfasis en comprender las razones detrás de los problemas asociados a la puesta en marcha de las políticas públicas. En particular, se destaca la diferenciación que propone Berman (1978) entre macro-implementación, generación y cumplimiento de condiciones necesarias para que una política se aplique en un territorio; y la micro-implementación, la prestación concreta del servicio. Desde su perspectiva, la investigación sistemática de la implementación, entendida como el eslabón perdido entre los insumos y los resultados de las políticas, podría contribuir a quienes las elaboran, con recomendaciones de política más directas, útiles y con mayores perspectivas de aplicación inmediata. La macro-implementación hace referencia a que los gobiernos nacionales deben llevar a cabo sus políticas de tal manera que puedan ejercer influencia sobre las organizaciones locales prestadoras de servicios para que se comporten de acuerdo con lo deseado. Por su parte, la micro-implementación se centra en las organizaciones locales que, en respuesta a las acciones federales, tienen que diseñar y ejecutar sus propias políticas internas (Berman, 1978).

4. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

A continuación, se expondrán los factores que afectan el proceso de implementación de políticas y programas educativos para la primera infancia que surgen de la revisión bibliográfica realizada. Sin embargo, cabe aclarar que los factores aquí mencionados son aquellos que fueron reportados y/o mencionados en los estudios revisados, pero de ninguna manera resultan excluyentes ni abarcan la totalidad de estos.

También resulta importante destacar que los textos revisados, en su mayoría, están referidos a programas para la primera infancia en los que se incluyen programas educativos, sociales, de salud, infraestructura, etc., en diversas combinaciones. La dificultad de aislar el componente educativo para su estudio está vinculada al hecho de que usualmente los programas para la primera infancia son políticas combinadas de cuidado y educación.

De lo reportado se pueden distinguir factores que facilitan y otros que obstaculizan la implementación de políticas educativas para la primera infancia, tanto en la dimensión de la macro como de la micro implementación (Ver cuadro pág. 59).

4.1. Factores que facilitan la implementación macro de políticas educativas para la primera infancia

Financiación

El financiamiento destaca la importancia de un apoyo económico estable y seguro que garantice el desarrollo y la continuidad de un programa a lo largo del tiempo.

Si bien se han aumentado las inversiones en mejorar los cuidados y la atención prestada a los niños en sus primeros años de vida, los datos indican que la región de América Latina y el Caribe, todavía gasta muy poco. El gasto per cápita de los gobiernos es tres veces superior en niños de entre 6 y 11 años que entre los que tienen entre 0 y 5 años (Araujo et al., 2015).

El financiamiento de las políticas educativas y de primera infancia no debe depender de los vaivenes de la economía, sino que debe constituir una política de Estado sostenida en el tiempo para romper con las desigualdades territoriales y socioeconómicas que existen hoy en la Argentina y que afectan las oportunidades y el futuro de los niños (Steinberg et al., 2019).

Una tarea básica propuesta por Sarakatsannis y Winn (2018) es eliminar las ineficiencias de los gastos que se producen a través de las distintas agencias. La financiación de los servicios para la temprana infancia está frecuentemente fragmentada entre las numerosas fuentes estatales y federales. El Estado puede identificar estas ineficiencias para mejorar la ayuda coordinadamente. Puede hacer una elaboración, para la comprensión común, de cómo funciona la financiación entre agencias y programas, y usar esa información para facilitar el planeamiento estratégico y la implementación de programas de las distintas agencias. Esta tarea puede ser difícil ya que el escenario de las fuentes de financiamiento es frecuentemente complejo y fragmentado, por ejemplo, diferentes fuentes de financiamiento pueden tener diferentes requerimientos de elegibilidad, estándares de calidad, etc.

Se hace necesaria una política de inversión sostenida y consensuada entre el nivel nacional, provincial y municipal, con metas claras y criterios de priorización. La definición de criterios de priorización territorial e inversión requiere integrar los sistemas de información existentes sobre la oferta y la demanda potencial (Steinberg et al., 2019).

El Proyecto Perry de los Estados Unidos, que se desarrolló entre los años 1962 y 1967, comenzó como una investigación para conocer si el acceso a una educación inicial de alta calidad podía tener un impacto positivo en niños en edad preescolar y las comunidades en las que vivían. El estudio longitudinal, que continúa con el seguimiento de los participantes del programa Preescolar Perry a lo largo de sus vidas, ha establecido el valor humano y financiero duradero de la educación de la primera infancia. Los resultados muestran como retorno de la inversión en la educación de niños pequeños que viven en la pobreza, u\$s 12,90 por cada dólar invertido, u\$s 171.473 de ahorro en el sistema de justicia criminal y u\$s 2.768 en bienestar, entre otros (Perry Preschool Project, HighScope, 2019).

Baker-Henningham & López Boo (2013) revisaron la efectividad de 33 intervenciones de estimulación infantil temprana en niños de 0 a 3 años en los países en vías de desarrollo. Según este informe el costo de los programas de atención infantil temprana es una consideración importante para la asignación de recursos en los países pobres.

Sin embargo, Barnett (1997) señala que los costos de los programas de educación infantil temprana en los países de ingresos altos a menudo equivalen a 5-10 veces el producto nacional bruto per cápita de los países de ingresos bajos e incluso más. Además, el porcentaje de los niños de 0-6 años es mucho mayor en los países de ingresos bajos y, por lo tanto, los modelos de países desarrollados de educación durante la primera infancia no serían financieramente posibles. Los costos de las intervenciones de estimulación temprana en los países de bajos ingresos no han sido examinados sistemáticamente y no están claros los costos relativos de las distintas opciones de servicios. La cobertura de servicios es baja y los costos que deben asumir las familias permanecen altos, no siendo asequibles para las familias de bajos recursos (en Baker-Henningham & López Boo, 2013).

Por otra parte, Vargas Barón (2009) destaca que para ampliar un programa a gran escala y que sea sustentable es necesario contar con un plan financiero sólido, estable y crear apoyo financiero estable, no fungible y sostenible. Para ello es necesario entre otras cuestiones, apostar a la diversificación financiera, contar con una transferencia de fondos coordinada; la evaluación cuidadosa de los costos programáticos; sistemas financieros y de definición de presupuestos articulados a todo nivel; sistemas seguros para la transferencia de fondos del nivel nacional a los niveles regional y municipal; un sistema de contabilidad que funcione bien; y sistemas de compra flexibles y descentralizados.

Han sido consideradas distintas formas de financiamiento. En Chile, el *Programa Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI)* es financiado por el Ministerio de Educación y fondos internacionales, y la *Fundación Educacional para el desarrollo Integral del Menor (Fundación INTEGRA)*, que se enfoca en madres adolescentes que trabajan y jefas de hogar de familias socialmente

vulnerables, es financiada por el gobierno, dependiendo del Ministerio de Educación en un 97% (Vargas Barón, 2009).

En Colombia, *Familias en Acción*, está dirigido a mujeres y madres con niños menores de 7 años de estrato socioeconómico con altos niveles de pobreza. Orientado en su origen directamente a madres, e indirectamente a los niños, después la estrategia se orientó a la combinación madre/niño y a agregar un componente programático para mejorar desarrollo cognitivo de los niños. Se financia a través de transferencias condicionadas al uso, por parte de los niños, de los servicios de salud y de la matriculación en la escuela para los niños en edad escolar (Vargas Barón, 2009).

En el informe sobre intervenciones de estimulación infantil temprana en niños de 0 a 3 años Baker-Henningham & López Boo (2013) destacan la importancia de que los programas incluyan mediciones de costos de las intervenciones. Esto para poder influir en las políticas gubernamentales y para abogar por la canalización de más fondos a los servicios de intervención en primera infancia.

Coordinación Central del Programa

En lo que se refiere a la coordinación central de los programas, ésta comprende la importancia de dirigir y gestionar el programa desde unidades institucionales (por ejemplo, ministerios) con capacidad de planificación, administración y convocatoria de los distintos sectores involucrados en la implementación de este.

En consonancia con la tendencia a avanzar hacia una comprensión más exhaustiva del desarrollo de la primera infancia, algunos países de la región han puesto en marcha mecanismos de gobernanza integrada en los diversos sectores e instituciones responsables de los programas y políticas. La idea que subyace a este cambio consiste en organizar servicios en torno al desarrollo pleno y a las necesidades de cada niño y su familia, en lugar de hacerlo en función de las necesidades de los proveedores de servicios. A fin de llevar adelante servicios integrados, no sólo es clave la coordinación horizontal (entre sectores como salud, nutrición, saneamiento, educación, trabajo y protección social) sino también la vertical (en los diferentes niveles de gobierno: nacional, subnacional y local). Una solución para asegurar ambos tipos de coordinación ha sido contar con entidades articuladoras, instituciones con un mandato explícito para coordinar las iniciativas del conjunto de instituciones relevantes (Araujo et al., 2015).

En la Argentina hay niños que asisten a escuelas para nivel inicial exclusivamente, con infraestructura y equipo directivo propios. Y también, aunque en menor cantidad, niños que asisten a una sala de 5 años anexa a una escuela primaria, con una docente de educación inicial, un equipo directivo y un edificio perteneciente a la escuela primaria. A este mapa heterogéneo se suman otras instituciones de crianza, enseñanza y cuidado sobre las que hay escasa información. En este universo coexisten establecimientos muy diversos: algunos son dependientes de la cartera de desarrollo social (espacios o centros de primera infancia), otros son gestionados por organizaciones comunitarias de base y hay también jardines privados gestionados como establecimientos comerciales (Steinberg et al., 2019).

Vargas Barón (2009), puntualiza los hallazgos de las entrevistas realizadas a directores de programas para la primera infancia en Chile, Colombia, Honduras, México y Perú. Realiza un análisis comparativo acerca de los programas, entornos organizativos, la ampliación a gran escala, las barreras a la implementación y estrategias para superarlas, el liderazgo político y la formulación de políticas beneficiosas para desarrollo de estos programas. Allí se destaca que los países de América Latina y otras áreas del mundo comenzaron a ubicar la coordinación central de importantes programas nacionales de desarrollo de la primera infancia en los ministerios de planificación, hacienda, protección social o desarrollo social. Entre los distintos ministerios, éstos son los que tienden a contar con mejores recursos humanos en términos de planificación, mayores niveles de capacitación y experiencia, y tienen el poder de convocatoria para traer personas de todos los sectores a la mesa, crear consejos nacionales de desarrollo de la primera infancia y lograr consenso nacional alrededor de temas críticos (Vargas Barón, 2009).

El *Programa Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI)* en Chile, que atiende a población urbana, periurbana, rural e indígena que vive en la pobreza y niños en riesgo, se encuentra bien integrado a las políticas, planes y procesos oficiales: posee coordinación con los sectores de planificación, educación, salud, nutrición, saneamiento y protección (Vargas Barón, 2009).

En nueve de diez programas estudiados, los directores titulares desempeñan papeles de liderazgo fuertes. Ese liderazgo normalmente se comparte en alguna medida con otras agencias relacionadas. En contraste con los demás, el programa *PAIN* (Guatemala) no tenía un director formal. En vez de ello, funcionaba un equipo de administración técnica que fue creado con especialistas y consultores en educación inicial del Ministerio de Educación. Al no contar con un director, *PAIN* encontró difícil establecer relaciones institucionales y acuerdos de coordinación intersectoriales, así como conseguir apoyo para el programa. Aunque algunas evaluaciones mostraron que había logrado buenos resultados y estaba atendiendo a una población prioritaria de familias indígenas que vivían en pobreza severa, el programa no fue capaz de reunir el apoyo que requería para seguir funcionando (Vargas Barón, 2009).

Ampliación a gran escala planificada

La planificación de la ampliación a gran escala de los programas para la primera infancia es un elemento destacado de su implementación. La literatura existente (Vargas Barón, 2009; Rey Sánchez Suarez, 2017; Graham, 2018) sugiere hacerlo escalonadamente, aunque también es necesario tener presente desde el inicio del diseño de los programas, aquellas variables que se estima que van a intervenir en la escala ampliada.

Sarakatsannis y Winn (2018) sugieren en relación con la implementación y la escalabilidad de los programas, crear programas piloto para evaluar nuevas estrategias en pequeña escala y financiar a las organizaciones para que amplíen aquellas intervenciones que prueben ser las más efectivas.

Graham (2018) destaca, a partir de experiencias en Colombia y Perú, que la ampliación a escala debe hacerse lentamente y por pasos. En la ampliación, los costos solo pueden recortarse hasta donde

no se perjudique la esencia del programa. *Reach UP* (Jamaica) partió de la constatación de que los niños que nacen en situación de pobreza se desarrollan muy precariamente. En su materialización inicial, el programa incluyó visitas semanales de médicos y enfermeras a las madres en sus hogares, a las que llevaban juguetes y libros para mostrarles de qué manera jugar con sus niños y mejorar su desarrollo. El desafío para el equipo de *Reach Up* fue que un programa pequeño, estrechamente controlado y conducido por investigadores, debía ser transformado en algo que los gobiernos pudieran entregar eficazmente y a bajo costo a gran escala, es decir, a nivel nacional. El equipo organizó el paquete de intervención del programa en una serie de manuales digitales. Uno de esos manuales está dedicado a la adaptación y *Reach Up* ha sido hasta hoy adaptado en diez países⁴ (Graham, 2018).

A menos que el programa forme parte de un sistema preexistente, de tal manera que pueda crear sus propios servicios, se destaca que se requiere de al menos dos a tres años para poder realizar una implementación piloto. La cobertura geográfica y poblacional se debe ampliar lenta y cuidadosamente, prestando atención a consolidar los sistemas centrales y crear capacidad institucional de crecimiento. *Conozca a Su Hijo (CASH)* en Chile, comenzó como programa piloto que fue consolidado en un programa nacional (*JUNJI*) permitiéndole sobrevivir y maximizar los recursos programáticos. Esta medida permitió a *CASH* minimizar los costos administrativos y maximizar el uso de fondos para servicios directos, pero el programa perdió su autonomía. Los programas que se han llevado a escala nacional incluyen *JUNJI* e *INTEGRA* (Chile), *Hogares Comunitarios y Familias en Acción* (Colombia), el programa *AIN-C* y su Proyecto de Nutrición y Protección Social (Honduras), y *Educación Inicial y Oportunidades* (México). Todos ellos fueron creados por el sector público o están fuertemente vinculados con él, como es el caso de *INTEGRA* y *Hogares Comunitarios*. Cada uno de estos programas ha evolucionado significativamente a través de los años, y todos ellos han logrado obtener apoyo gubernamental a largo plazo para sus servicios (Vargas Barón, 2009).

En este punto cabe destacar que la intencionalidad es de crucial importancia para lograr la cobertura a gran escala. Desde el comienzo los programas deben usar procesos de desarrollo completos para planificar y crear sus estructuras, planes de estudio, materiales, manuales, métodos, sistemas de capacitación, coordinación, monitoreo y evaluación, y sistemas para la revisión y planificación permanente. Los programas del estudio examinados fueron diseñados desde el comienzo para la ampliación a gran escala. Ninguno de los programas piloto estudiados habría podido lograr escala nacional por sí mismo, y la literatura revela pocos ejemplos de programas piloto que se han ampliado a gran escala en América Latina. Sin embargo, *CASH* de Chile, podría ser un ejemplo de logro de gran escala por medio de su consolidación con el programa *JUNJI*, de nivel nacional (Vargas Barón, 2009).

⁴ El recorte de costos en Colombia fue demasiado lejos y sacrificó la eficacia del programa. Por su parte, en Perú al ser implementado a escala y por una agencia gubernamental, se evidenció la pérdida de control de muchos elementos esenciales del programa (Graham, 2018).

Según Baker-Henningham & López Boo (2013) cuando se amplía la escala de los programas, el grado de entrenamiento, monitoreo y supervisión a menudo disminuye y se vuelve más difícil mantener fidelidad en la implementación de la intervención.

Políticas basadas en evidencia

Generar evidencia sólida del impacto de los programas puede contribuir significativamente a asegurar que las inversiones en el desarrollo infantil produzcan mejoras sostenidas del nivel de vida, y permitan combatir la desigualdad y la pobreza (Araujo et al., 2015).

Para ello es necesario que desde el inicio mismo de un programa dado se desarrolle una metodología de evaluación precisa y confiable.

Para analizar críticamente la situación y promover políticas y programas que atiendan de forma prioritaria a las poblaciones más vulnerables, se requiere información cuantitativa y cualitativa acerca del contexto demográfico, social y económico de la población de la primera infancia, así como las características de los programas destinados a ella. Los sistemas de información confiable son necesarios para conocer las diferentes características de los niños y niñas y de sus familias, la demanda y la adecuación de la oferta, y los indicadores para el monitoreo y la evaluación de la calidad de los programas. Son esenciales la información tanto sobre indicadores de carácter macro, que sirvan para la toma de decisiones de políticas, como sobre indicadores de carácter micro, que permitan evaluar la calidad y adecuación de los programas. Así como los primeros promueven la toma de decisiones sobre políticas públicas basadas en la evidencia científica, los segundos, a través de la evaluación continua de los programas implementados permiten el monitoreo a lo largo del tiempo. Es esperable que estas dos dimensiones de la evaluación se retroalimenten de forma permanente (Blanco y Umayahara, 2004).

Se hace necesario fortalecer las fuentes de información disponibles para medir y caracterizar la cobertura y la oferta del nivel inicial. Contar con información precisa acerca del acceso a la educación inicial es fundamental para orientar las decisiones de política educativa, en la medida en que permite anticipar y planificar los esfuerzos técnicos y presupuestarios que son necesarios. Para construir diagnósticos certeros, es necesario contar con fuentes de información actualizada, de alcance nacional y plausible de ser desagregada por jurisdicción, ámbito (rural/urbano) y características de la población (edad, sexo, nivel de ingresos). En la Argentina, dada la fragmentación de la oferta dirigida a la primera infancia, es preciso poder identificar tanto a las instituciones que forman parte del sistema educativo oficial como a las que quedan por fuera de este sistema (Steinberg et al., 2019).

En la región de América Latina y el Caribe las decisiones se adoptan con una base de conocimientos limitada, circunscrita a unos pocos programas y contextos. Si en esta región se aumentaran las inversiones en la primera infancia en un 0,5% del PIB, los nuevos gastos en este ámbito deberían llegar a unos US\$30.000 millones al año. Por lo tanto, es indudable que los costos de los errores pueden ser muy altos. Estos costos pueden reducirse si se dedica un pequeño porcentaje de este mayor gasto a estudios piloto rigurosamente diseñados y al seguimiento y a la evaluación de nuevos programas en la región (Araujo et al., 2015).

Se destaca la importancia de que los programas incluyan mediciones de costos de manera que las relaciones costo-eficacia y costo-beneficio de las intervenciones de estimulación temprana puedan ser calculadas. Esto para poder influir en las políticas gubernamentales y para abogar por la canalización de más fondos a los servicios de intervención en primera infancia. Es igualmente importante identificar mecanismos para una mayor difusión de las intervenciones de estimulación temprana basadas en la evidencia empírica rigurosa, a fin de que se sostengan a través de las fuentes de financiación habituales, pero al mismo tiempo mantengan su efectividad, para asegurar un acceso amplio y continuado a estos servicios (Baker-Henningham & López Boo, 2013).

Araujo, M. et al. (2015), sostienen que entender la calidad de los programas desde una perspectiva sistémica requiere pensar más allá de los esfuerzos programáticos de recopilación de datos, y orientarse hacia una recolección y utilización más integrales. Lo que convierte en sistémicos a los datos y la información es que los diferentes conjuntos de datos sean concebidos como parte de un sistema integrado, de modo que estén disponibles para otros ministerios y puedan fusionarse fácilmente con datos de otros ministerios. Este tipo de organización requiere una fuerte planificación central. Desde la perspectiva de las políticas públicas, esta información es una condición necesaria para ejecutar intervenciones y programas más efectivos, destinados a optimizar el desarrollo de los niños.

En América Latina, muchas organizaciones no gubernamentales, fundaciones e instituciones privadas han patrocinado programas de desarrollo de la primera infancia. Aunque no existe ningún estudio regional de tales programas, estos tienden a ser relativamente pequeños, de corta vida y de baja cobertura en términos de número de participantes y extensión geográfica. Pocos de ellos tienen los fondos o el personal especializado para realizar estudios de línea base y proyectos de evaluación longitudinal que incluyan diseños de grupo de control. Esto puede constituir parte de la razón por la que no pueden continuar funcionando (Vargas Barón, 2009).

Entre los estudios sobre los beneficios de los programas para la primera infancia, Van Huizen & Plantenga (2018) encontraron que las políticas universales de cuidado y educación de la primera infancia tienen efectos mixtos, tanto cuando se toma como resultado el nivel de desarrollo cognitivo de los chicos (los aprendizajes posteriores medidos a través de pruebas estandarizadas) como cuando se consideran los ingresos en la adultez. También se concluyó que la edad en la que los niños comienzan los programas de cuidado y educación de la primera infancia no es un factor determinante para observar resultados positivos en las variables mencionadas. Sin embargo, de acuerdo con los autores, existe cierta evidencia de que programas más intensivos (es decir, aquellos que son de tiempo completo en su jornada escolar) producen efectos más favorables que aquellos de tiempo parcial. Según los autores, aquellos programas con mayor cantidad de personal por niño y que cumplen con requerimientos más elevados de formación del personal, generan efectos positivos, posicionando a la calidad como una cuestión clave. Otro aspecto de este análisis destaca que la provisión estatal produce efectos más favorables que la de gestión privada. Sus hallazgos concuerdan con evidencia desarrollada, en que los beneficios se concentran en los niños de familias de bajo nivel socioeconómico.

En esta misma línea, varios estudios encontraron que la intensidad de la intervención incide en su éxito. Un estudio de Jamaica investigó la efectividad de diferentes intensidades de una intervención con visitas al hogar (Powell & Grantham-McGregor, 1989). La intervención incluyó visitas al hogar durante 2 años realizadas por para-profesionales que llevaban juguetes caseros y libros y mostraban a las madres actividades apropiadas para la edad de sus hijos. Se comparó a los niños que recibieron visitas semanales con aquellos que lo hacían quincenal o mensualmente y con un grupo de control no visitado. Se encontró que los logros en el desarrollo infantil eran mayores cuando las visitas eran más frecuentes (Baker-Henningham & López Boo, 2013). Una tendencia similar se reportó para los resultados maternos: una intervención con visitas al hogar implementada en Jamaica durante un año produjo efectos positivos significativos sobre los síntomas depresivos maternos. Las madres que recibieron 40 o más visitas durante el año se beneficiaron más que aquellas que tuvieron entre 25-39. No se encontró ningún beneficio para las que fueron visitadas menos de 25 veces (Baker & Henningham et al., 2005 en Baker-Henningham & López Boo, 2013).

4.2. Factores que dificultan la implementación macro de políticas educativas para la primera infancia

Financiación de programas insuficiente

El apoyo económico inestable e inconsistente, que no garantice el desarrollo y la continuidad de un programa a lo largo del tiempo, es un factor determinante que afecta la implementación de este.

Según Araujo et al. (2015), a pesar de la ampliación de las asignaciones presupuestarias en la región, el gasto en la primera infancia todavía es insuficiente para financiar no solo una prestación adecuada de servicios de alta calidad sino también para sustentar los elementos institucionales que garanticen la calidad, la equidad y la sostenibilidad. Algunos países dependen de fuentes esporádicas de financiamiento, entre ellas las fuentes privadas, la reorientación de los superávits del presupuesto y las regalías relacionadas con la exportación de recursos naturales, lo cual vuelve impredecible la provisión de servicios. Desde luego, esto perjudica la puesta en marcha de iniciativas de largo plazo, dado que el financiamiento está vinculado a ciclos políticos en el curso de un mandato y entre mandatos. Incluso en países que han desarrollado mecanismos de financiamiento más sostenibles, la primera infancia sigue siendo un ámbito de segunda categoría. Y aún cuando el financiamiento sea suficiente y sostenido, a fin de apoyar el suministro oportuno de servicios de calidad, debe ser asignado de manera estratégica. En general, el financiamiento se basa en la implementación de programas específicos dentro de las distintas líneas sectoriales, y no está necesariamente vinculado a indicadores de calidad de los servicios. Esto tiende a generar competencia intersectorial para captar financiamiento, redundancias en los programas y una asignación de recursos por debajo de lo óptimo.

La falta de “capacidad instalada” da cuenta de la ausencia histórica de los Estados en la protección de la niñez en las fases previas al ingreso escolar, y esto se refleja en la precariedad de los sistemas por encima de las diferentes realidades nacionales (Martinez, L. & Ditzel, L., 2012).

De un cuestionario para directores de programas de desarrollo de la primera infancia en Chile,

Colombia, Honduras, México y Perú, surge que en muchos casos los programas que se implementaron como piloto carecen de apoyo financiero, político y de políticas para ampliarse a gran escala (Vargas Barón, 2009).

Madres Guías es un importante programa en Honduras. Sin embargo, su nivel de apoyo actual dificulta que este programa amplíe sus servicios sin obtener una financiación de fuentes públicas u otras fuentes nacionales o internacionales. Muchos programas piloto de calidad no lograron obtener suficiente apoyo gubernamental y financiación diversificada para volverse sostenibles y ser llevados a escala. Estos programas dependían demasiado de unos pocos donantes externos que dieron apoyo a corto y mediano plazo. Esencialmente, la mayoría de los programas han empleado enfoques de financiación muy limitados. La mayoría formuló estrategias sencillas con solamente una o dos fuentes importantes de apoyo, una escasa diversificación, que resulta preocupante especialmente cuando no está asegurado un fuerte apoyo jurídico y político (Vargas Barón, 2009).

Coordinación intersectorial

La atención integral a la primera infancia se constituye como un escenario complejo donde convergen diversos tipos de instituciones que no siempre actúan de forma coordinada. Por ello, la puesta en marcha de acciones a favor de la infancia requiere del desarrollo de programas que busquen el compromiso de una parte importante de la sociedad y la acción coordinada de las diferentes administraciones públicas (Organización de Estados Iberoamericanos, 2018).

Es necesario fortalecer los procesos de planificación estratégica, gestión y generación de acuerdos entre distintos sectores de gobierno y organizaciones vinculadas con la crianza, la enseñanza y el cuidado de la primera infancia (Steinberg et al., 2019).

Este factor es decisivo en las vicisitudes de la implementación de programas en los que intervienen distintos sectores y actores (como salud, educación, acción social, docentes, cuidadores, familias, organizaciones comunitarias, municipios etc.), que generalmente tienen objetivos y prioridades que pueden no estar alineados, resaltando la necesidad de una coordinación entre los mismos para el buen funcionamiento y la continuidad del programa.

La necesidad de la intersectorialidad surge en las situaciones en que se requieren políticas y/o acciones integrales, ya que estas requieren de distintas perspectivas y especialidades, como es el caso de la política dirigida a la primera infancia. La coordinación intersectorial puede darse como un proceso horizontal y vertical a la vez. La horizontal está referida a aquel proceso en el que participan actores, ya sea gubernamentales o no gubernamentales, del mismo nivel subnacional (nacional, regional, provincial, departamental o local -municipal). La coordinación vertical corresponde al proceso en que se articulan los distintos niveles de los gobiernos subnacionales, llamada también intergubernamental (Cunnill, 2005 en Martínez, L. & Ditzel, L., 2012). En la coordinación vertical, el nivel superior del gobierno juega principalmente un papel normativo, de financiamiento y monitoreo, con la necesidad de garantizar que las normativas y estándares se apliquen en la realidad de cada territorio específico. La coordinación entre los distintos sectores de gobierno, así como entre las instituciones gubernamentales y no

gubernamentales de los distintos niveles en el ámbito nacional, regional, departamental y local, representa un gran desafío al desarrollo de políticas y programas de la primera infancia. Es difícil garantizar la efectividad y sustentabilidad de los mecanismos de coordinación intersectorial, ya que hay numerosos factores ideológicos, políticos y culturales que pueden interactuar, en los diferentes países (Umayahara, 2004; Martínez, L. & Ditzel, L., 2012).

La arquitectura institucional que sustenta la implementación de las políticas públicas en el desarrollo de la primera infancia en el sector público requiere de consideraciones particulares. En primer lugar, los servicios deben prestarse de un modo sinérgico a lo largo de un período relativamente corto del ciclo de vida. En segundo lugar, la responsabilidad por las intervenciones se reparte entre una diversidad de sectores, entre ellos los de educación, salud y protección social. En numerosos países, estos servicios se distribuyen aún más entre los distintos niveles de gobierno: federal, provincial y local. La coordinación entre diferentes niveles y departamentos es un desafío importante. Por último, además de las instituciones públicas, los proveedores privados y sin fines de lucro desempeñan un rol fundamental en la prestación de servicios, y requieren una mayor regulación y coordinación. El conjunto de estos retos incrementa la importancia del diseño institucional, pero también las dificultades de la ejecución de las políticas. Es preciso contar con una arquitectura institucional sólida para asegurar políticas de calidad, equitativas e integrales para los más pequeños en la región (Araujo et al., 2015).

El nivel inicial en la Argentina convive con otras instituciones para la primera infancia, como los espacios de primera infancia, los jardines comunitarios y los jardines sin reconocimiento oficial, que dependen de distintos actores (Estado, sector privado y asociaciones de la sociedad civil) y distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal). No existe una articulación ni una relación clara entre las diversas ofertas por lo que resulta fundamental pensar a la educación inicial en el marco de una agenda que promueva la integralidad (Steinberg et al., 2019).

No siempre hay en funcionamiento sistemas que dispongan de un enfoque intersectorial integrado. Es así como la responsabilidad gubernamental de atender a los niños y apoyar a sus familias a menudo se diluye en las fronteras que separan los ministerios y los departamentos. “Los programas para niños menores de tres años, que se perciben como de incumbencia de muchos, termina siendo responsabilidad de nadie” (Bellamy, 2001).

La coordinación y los servicios conjuntos de programas públicos, privados y de organizaciones civiles, deben ser afirmados oficialmente por medio de acuerdos por escrito, legislación o normas, directrices, reglamentos, o protocolos para ayudar a asegurar su sostenibilidad (Vargas Barón, 2009).

Sarakatsannis y Winn (2018) destacan la importancia de desarrollar estrategias de intervención en relación con la cooperación entre los distintos organismos, integrando la financiación y la provisión de servicios óptimos. Las mejores prácticas para desarrollar la colaboración interinstitucional incluyen crear puentes entre las distintas culturas institucionales, desarrollar un sistema para medir resultados y responsabilidades, identificar con claridad roles y responsabilidades y construir estrategias y planes de implementación.

Sin embargo, Araujo et al. (2015) destacan que si bien las entidades articuladoras (BSE, por sus siglas en inglés) son un instrumento atractivo para coordinar políticas y servicios, dentro de ellas reside el conflicto. Estas entidades intentan realinear prácticas e ideas profundamente arraigadas en los ministerios competentes. Los funcionarios y los gerentes tienen escasos incentivos para cooperar en los esfuerzos de coordinación. Al contrario, los funcionarios de los ministerios competentes suelen considerar que la coordinación intersectorial es un peso más en una carga de trabajo de por sí pesada. Por otra parte, se requiere que el personal de las BSE cuente con conocimientos y habilidades específicas para implementar y llevar a cabo los objetivos de coordinación.

Una serie de casos analizados por UNICEF da cuenta de las dificultades para llevar adelante una coordinación interministerial, especialmente con respecto a la salud infantil, la desnutrición y la protección social. Para resolver esto, *JUNJI* (Chile) diseñó y creó programas integrales con otros sectores y forjó colaboraciones para realizar planificación conjunta. *PAIN* (Guatemala) buscó sensibilizar el personal nuevo de las otras agencias dedicando tiempo y trabajo especial a este fin. Sin embargo, encontraron que este enfoque consumía mucho tiempo y era inefectivo. La coordinación con los gobiernos municipales resultó desafiante para varios programas. En particular, el proyecto *AIN-C* (Honduras) buscó involucrar a los gobiernos municipales en la implementación del programa desde el comienzo. Para mejorar la articulación del programa de desarrollo de la primera infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y los municipios que atiende, *Hogares Comunitarios* (Colombia) creó consejos de desarrollo para política social en la mayoría de los municipios, con comités para niños y familias. Para coordinar con agencias nacionales, regionales y locales en orden a asegurar su apoyo al programa y la prestación de servicios de calidad, *Madres Guías* (Honduras) creó acuerdos cooperativos escritos con organizaciones no gubernamentales nacionales y otros contratistas para la implementación y el apoyo programático (Vargas Barón, 2009).

Vargas Barón (2009) concluye que la coordinación externa ha marcado una diferencia importante entre el éxito y el fracaso en varios programas. *PAIN* del Perú, fracasó en parte porque su equipo técnico no pudo lograr coordinación externa entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud y otros ministerios y agencias. Otros programas, tales como *JUNJI* (Chile), *Oportunidades y Hogares Comunitarios* (Colombia), han forjado vínculos interinstitucionales fuertes y duraderos.

Conforme a los resultados de una Evaluación de la Dirección General del Seguimiento y Evaluación (DGSE) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) de Perú, existen aspectos de mejora en torno del ex *Programa Nacional Wawa Wasi* que han sido de utilidad en el diseño e implementación del *Programa Cuna Más*. La articulación del programa con otros sectores fue limitada. Sin embargo, se contaba con diversos elementos que podían enriquecer los procesos de articulación intersectorial, especialmente con los sectores educación y salud (MIDIS, 2013).

En el *Programa Primera Infancia Mejor* (Brasil), si bien la intersectorialidad, como resultado de la integración entre todas las secretarías que forman parte de la estructura del Programa, determina el funcionamiento y la calidad de todas las estructuras, se obtuvieron datos de la necesidad de estrategias

para transitar a niveles superiores de intersectorialidad como pilar que garantiza la atención integral a la familia (Centro de Estudio Latinoamericano de la Educación Preescolar, 2010)

Agendas Nacionales y Estatales – Articulación

Las diferentes autoridades intervinientes y las discrepancias en torno a los objetivos entre las organizaciones pertenecientes a un sector de la política débilmente integrado son causa de rupturas, en las que los sistemas locales de prestación de servicios pueden adoptar un proyecto de manera meramente simbólica o pueden adoptar un proyecto que tenga muy poca relación con el programa gubernamental y con su intención fundamental, o que le sea adverso. En la macro-implementación de la política social suele suceder que los proyectos y programas son adoptados por los sistemas locales, no siempre voluntariamente. Constituyen una respuesta a las condiciones estipuladas por el gobierno federal o estatal (Berman, 1978).

Desde la óptica de la planificación, se trata de que, al coordinar las políticas, se logren integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva del largo plazo. Se trata de coordinar con un sentido estratégico, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no sólo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales. Esto está determinado en parte por qué y cómo interpretarán el Estado y las elites dirigentes de un país determinado como política social y qué inversión/movilización de recursos políticos, fiscales y organizacionales está dispuesta a hacer la coalición gobernante para llevar adelante esa definición estratégica, en un contexto en el que, probablemente, se disputa política e ideológicamente el modelo de país (Martínez, L. & Ditzel, L., 2012).

Es así como se plantea la necesidad de establecer criterios nacionales para garantizar mayor coherencia en la normativa y avanzar en la formulación de definiciones curriculares para el ciclo maternal. En la Argentina la normativa presenta numerosos vacíos y disparidades que hacen a la calidad de la oferta. Es necesario establecer acuerdos federales que garanticen marcos de acción nacionales mínimos en aspectos clave, como las pautas de infraestructura para la creación, apertura y cierre de establecimientos y secciones, el espacio físico por niño y la ratio niños /docentes (Steinberg et al., 2019).

La coordinación es entendida como un proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de las diversas partes involucradas en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí (Repetto, 2006 en Martínez, L. & Ditzel, L., 2012).

Los actores de los procesos de articulación son actores públicos gubernamentales y no gubernamentales, los cuales están interesados en el logro de objetivos que por sí mismos no podrían asegurar. La coordinación, si bien tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política, ya que no se reduce simplemente a hacer compatibles unas acciones gubernamentales con otras (Martínez, 2010 en Martínez, L. & Ditzel, L., 2012).

Las normativas (constituciones, leyes, estatutos, reglamentos, decretos, resoluciones, disposiciones y circulares) y el currículo (instrumento que define principios, valores, estándares y contenidos para guiar la enseñanza y el aprendizaje) abarcan distintas dimensiones que hacen a la configuración y a la calidad de la oferta de programas para la primera infancia. En la Argentina estos instrumentos son elaborados y circulan por senderos paralelos, y su análisis evidencia la ausencia de vasos comunicantes y entendimientos compartidos entre la normativa y el currículo. Esta disociación es significativa, porque ambos tipos de regulaciones tienen un fuerte impacto en las prácticas pedagógicas. La normativa y el currículo se encuentran atravesados por el federalismo educativo, dado que toda la regulación se define tanto en la esfera nacional como en la provincial. Esto supone un importante desafío de articulación entre niveles de gobierno que, respecto de la educación inicial, presenta deficiencias (Steinberg et al., 2019).

En 2011 el Instituto Nacional del Niño, la Niña y Adolescentes (INN) de la Organización de los Estados Americanos, desarrolló una consulta a los Estados miembros del Sistema Interamericano acerca de sus expectativas y prioridades en relación con las políticas de primera infancia. La pregunta realizada fue: ¿cuáles consideran sus demandas prioritarias de Asistencia Técnica para mejorar sus capacidades de protección a la Primera Infancia? El 75% de las respuestas fueron relativas a la institucionalidad y capacidades de articulación: coordinación interinstitucional e intersectorial; articulación entre lo nacional, lo regional y lo local; elaboración de políticas y planes integrales; ejercicio de la rectoría por parte de los organismos de infancia y articulación Estado - Sociedad Civil (Martinez, L. & Ditzel, L., 2012).

Las debilidades de los Estados para gestionar políticas públicas integrales se relacionan con la fragmentación que estos tienen en relación con los diferentes sectores (educación, salud, protección, entre otros) y a las brechas entre niveles de gobierno (nacional, provincial, federal, distrital y municipal). Implementar políticas integrales requiere enfrentar los desafíos de la coordinación intersectorial, la descentralización y la articulación entre niveles de gobierno. En algunos casos se observan intentos de alcanzar un accionar conjunto impulsados desde altos niveles de gobierno, pero estas articulaciones se desdibujan en la cadena de mandos y no alcanzan a expresarse en el territorio, en donde los niños/as y sus familias deben acceder a los resultados de estas coordinaciones (Martinez, L. & Ditzel, L., 2012).

Hoy es clave profundizar y acelerar la articulación para avanzar en el diseño de políticas públicas para la primera infancia que partan de una mirada integral del niño. Para ello, es fundamental definir y potenciar los acuerdos nacionales para todas las instituciones que trabajan con la primera infancia. La construcción de estos consensos debe incluir a todos los actores involucrados, de distintos sectores y niveles de gobierno, pero también de la sociedad civil y las familias (Steinberg al., 2019).

Ponguta, A. & Potenza, F. (2018) entienden la gobernanza de las políticas públicas para la primera infancia como un conjunto de procesos para delinear los atributos y mecanismos necesarios para el despliegue de procesos descentralizados (específicamente con respecto a la autonomía, las responsabilidades y las capacidades institucionales de los diferentes niveles de gobierno). Esto permite

asignar responsabilidades de manera vertical (desde los niveles nacionales hasta los niveles subnacionales y locales) y horizontal a través de los diferentes sectores (públicos, privados, de salud, educación y protección). Tanto la horizontalidad como la verticalidad de las políticas para la primera infancia son críticas ya que proporcionan referentes para la coordinación, continuidad e integralidad de los servicios, así como para la coherencia entre los marcos nacionales y los contextos locales.

Tal como plantean estos autores, el campo de la primera infancia se ha enfocado históricamente en caracterizar la efectividad de los programas sin considerar sistemáticamente la arquitectura política, los roles de los múltiples actores y sectores, las responsabilidades tanto a nivel nacional como a nivel local y los procesos de gobernanza que promueven la sostenibilidad de las estrategias. Sugieren que análisis recientes de la gobernanza de las políticas públicas para la primera infancia encontraron que los sistemas para su implementación tienden a ser fragmentados.

La coordinación organizacional no asegura la coherencia de las políticas públicas, ya que se requiere que a nivel superior exista coherencia en los valores, sentido y orientación. Para orientar los esfuerzos de coordinación de los diversos actores en materia de primera infancia se requiere como requisito fundamental definir prioridades, garantizar coherencia en los valores y las concepciones. El tener estas prioridades sirven de principio ordenador a los procesos de toma de decisiones políticas, así como a la elaboración y aplicación de políticas públicas, tanto dentro de las organizaciones involucradas como entre ellas (Martínez, L. & Ditzel, L., 2012).

Seis de los siete programas de gran escala estudiados por Vargas Barón (2009) han obtenido apoyo sólido a largo plazo gracias a las políticas nacionales. Parte de los directores consideran esencial hacer que el gobierno asigne una prioridad alta a la política de desarrollo de la primera infancia, así como la seguridad de apoyo presupuestal.

Rotación de cargos políticos

Los líderes del desarrollo de la primera infancia necesitan crear apoyo jurídico, político, financiero y de políticas y también establecer relaciones cercanas con otras agencias. Estos serán clave para mantener el programa a lo largo del tiempo (Vargas Barón, 2009). La rotación frecuente en los cargos puede provocar rupturas en la continuidad y calidad de los programas.

Garantizar el mejor comienzo a todos los niños y niñas con políticas dirigidas a la primera infancia, es necesario para cumplir con sus derechos, reconocidos a nivel internacional y con jerarquía constitucional en la Argentina. Para lograrlo, es fundamental avanzar en la definición de acuerdos nacionales que abarquen no solo a la educación inicial, sino a todas las instituciones que trabajan con la primera infancia, ya sea que pertenezcan o no al sector educativo (Steinberg, C. et al., 2019).

Es así como son fundamentales las políticas de estado con acuerdos interpartidarios. La calidad de los servicios de atención infantil sólo puede mejorar mediante un firme compromiso de recursos presupuestarios por parte de los países. Si bien es posible que un compromiso de esta naturaleza no produzca réditos políticos inmediatos para los gobiernos, este tipo de inversión es fundamental si se quieren ofrecer mejores perspectivas a los niños en situación más vulnerable (Araujo, M., 2014).

Es necesario contar con políticas de Estado con amplia participación social. La mayoría de los países cuenta con planes integrales de largo plazo para la infancia y adolescencia. Sin embargo, esto no asegura su continuidad o que tengan la misma prioridad cuando se producen cambios de gobierno. La participación de la sociedad en todas las etapas de las políticas (definición, implementación y monitoreo) es un factor clave para su sostenibilidad y para incrementar la demanda pública por atención y educación en la primera infancia. La participación social se logra involucrando a los grupos interesados, con el fin de identificar y analizar sus necesidades y expectativas, establecer prioridades, y considerar sus puntos de vista para que se apropien del sentido de las políticas y contribuyan a su puesta en práctica y continuidad (Martínez, L. & Ditzel, L., 2012).

La evidencia sugiere que decisores y efectores de política de los niveles nacional, provincial y municipal, profesionales que trabajan con los niños, familias y comunidad deben estar alineados y sus acciones deben articularse virtuosamente para centrarse en los niños como sujetos de derecho (Urban et al., 2018). Una mirada común requiere de una construcción participativa. La co-construcción y el consenso entre distintos actores es un requisito *sine qua non* para el éxito de una política integral de primera infancia. La formulación e implementación participativa de una política de primera infancia no solamente contribuye a otorgarle legitimidad, sino que también permite garantizar la pertinencia cultural y territorial de la oferta y contribuye a garantizar su calidad. La calidad en los sistemas de primera infancia se alcanza solo si todos los actores acuerdan en relación con qué constituye una oferta de calidad y cómo alcanzarla (Díaz Langou et al., 2019).

Para crear y mantener los mecanismos de coordinación intersectorial, es esencial contar con la voluntad y el apoyo político explícito de las autoridades de alto nivel. Este respaldo debe ser consistente y permanente ya que, como suele suceder, con los cambios de gobierno y/o autoridades, la voluntad política y las prioridades de las nuevas autoridades también pueden cambiar, poniendo en riesgo el mecanismo de coordinación (Umayahara, 2004; Martínez, L. & Ditzel, L., 2012).

Los directores de organizaciones no gubernamentales y de programas apoyados por los presidentes, suelen permanecer en sus cargos mucho más tiempo que aquellos de agencias públicas, que a menudo son designados políticos. Entre un grupo de programas estudiados, las agencias públicas hicieron esfuerzos importantes por consolidar los referidos al desarrollo de la primera infancia mediante el desarrollo de las habilidades técnicas y de liderazgo de los directores adjuntos y coordinadores de programa de carrera, haciendo posible así la sostenibilidad a largo plazo. Los directores de programas de desarrollo de la primera infancia que resultaron eficaces estaban dispuestos a buscar nuevas soluciones y estrategias y abiertos a considerar alianzas y nuevas formas de coordinación y acción en red (Vargas Barón, 2009).

4.3. Factores que facilitan la implementación micro de políticas educativas para la primera infancia

Intervenciones integrales

Este factor se refiere a programas de acción sobre primera infancia, que incorporan en su marco

de trabajo no sólo la dimensión educativa, sino también el contexto social y familiar en que el niño se desarrolla (Organización de Estados Iberoamericanos, 2018).

Una política integral para la primera infancia requiere abordar al menos las siguientes dimensiones: salud y nutrición, desarrollo temprano (educación inicial y servicios de cuidado), capacitación y desarrollo de los profesionales, y una apropiada institucionalidad para llevar adelante dicha política (Achaval & Aulicino, 2015).

Las políticas y los programas deben consistir en enfoques que incluyan la atención en todas las dimensiones del desarrollo infantil (la salud física, el funcionamiento cognitivo y la salud emocional) con el propósito de desarrollar el potencial de los niños (Bellamy, 2001; Sarakatsannis y Winn, 2018). Estos programas requieren que los Estados integren todos los servicios necesarios y asegurar que las familias tengan acceso a los servicios y que los mismos sean apropiados (Sarakatsannis y Winn, 2018).

Resulta clave profundizar y acelerar la articulación para avanzar en el diseño de políticas públicas para la primera infancia que partan de una mirada integral del niño y de un principio de equidad que garanticen a todos los niños el cumplimiento de sus derechos. Esto requiere superar la actual fragmentación de la oferta de crianza, enseñanza y cuidado que existe en nuestro país (Steinberg et al., 2019).

En el trabajo Programas Eficaces para la Primera Infancia, se recopilaron veinte evaluaciones de programas en África, Asia y Latinoamérica que han registrado efectos significativos en el desarrollo cognitivo, y en algunos casos socio-emotivo, de los niños pequeños. Las intervenciones que resultaron más eficaces fueron las de naturaleza integral, que incluyeron las áreas de salud, nutrición y desarrollo (Blatchford & Woodhead, 2009).

El *Programa para el Mejoramiento de la Educación, la Salud y el Ambiente (PROMESA)*, se implementó durante 20 años en Bogotá y fue diseñado con la intención de elaborar un enfoque alternativo para satisfacer las necesidades relacionadas con el desarrollo de los niños pequeños. Este programa fue diseñado en torno a la noción de desarrollo comunitario integral y ha logrado una sostenibilidad a largo plazo (Blatchford y Woodhead, 2009).

Por su parte, el *Programa Primera Infancia Mejor (PIM)*, del Estado de Río Grande do Sul, Brasil, se fundamenta en tres pilares: familia, comunidad e intersectorialidad. Cuenta con acciones integradas hacia el niño que es considerado su centro, de ahí que su desenvolvimiento es resultado de la preparación de la familia para desarrollar acciones educativas de calidad dirigidas a estimular el desarrollo integral (Centro de Estudio Latinoamericano de la Educación Preescolar, 2010).

Calificación y capacitación profesional

Los procesos estandarizados de capacitación contribuyen a tener docentes y personal calificado a cargo de los niños, y garantizan la calidad y fidelidad de los programas que se desea implementar.

Según Moreno (2015), las inversiones en la primera infancia tienden a estar concentradas de manera desproporcionada en infraestructura física (instalaciones de los jardines de cuidado infantil) y mucho menos en la capacitación y en el capital humano de los que las atienden. Esto puede estar

influenciado por la mayor atracción que tiene para los políticos la obra física, que es visible y tangible, y susceptible de ser difundida en los medios.

Destaca que investigaciones recientes demuestran que los retornos más altos de las inversiones pueden provenir de programas modestos que se concentren en mejorar las primeras interacciones cruciales entre los niños y los adultos, ya sean padres, maestros o cuidadores (Moreno, 2015).

Steinberg et al. (2019) recomiendan fortalecer la formación inicial y continua de los docentes y alcanzar a todos los profesionales que se desempeñan en espacios de crianza, enseñanza y cuidado, así como avanzar en definir el perfil de los profesionales no docentes que trabajan con primera infancia, planificar y garantizar su formación y regular su acreditación. En este proceso es necesario que la regulación y la oferta contemplen la especificidad del trabajo, que incluye no sólo enseñanza sino también crianza y cuidado.

Tiramonti (2019) destaca el impacto positivo de la calidad de los agentes encargados de la educación temprana. Y lo considera especialmente importante para la Argentina, donde se tiende a pensar que lo que importa en el nivel inicial es sólo que se trate bien a los niños, se los entretenga y en un lindo lugar. Pero se necesitan también profesionales que sepan cómo estimular y desarrollar las capacidades de los chicos.

En la Argentina se suele mirar únicamente a los profesionales docentes que se desempeñan en la educación inicial. Sin embargo, las escuelas de nivel inicial incluyen perfiles docentes y no docentes y todos son fundamentales en los jardines, desde el cocinero a la maestra de sala o el maestro auxiliar. Una aproximación a los perfiles de los equipos docentes muestra que es muy heterogéneo. A nivel nacional, según el relevamiento de 2016, la mitad de las escuelas de nivel inicial no cuenta con cargos directivos, poco más de un tercio posee cargos de docente auxiliar y casi dos tercios no cuenta con cargos de docentes especiales. La situación es muy dispar entre las diferentes jurisdicciones y entre el ámbito rural y urbano (Steinberg, C. et al., 2019).

Realzar la calidad requiere más recursos, pero lo que más escasea es personal capaz de asegurar que los servicios que se prestan realmente beneficien a los niños (visitadores domiciliarios, profesionales para los jardines de cuidado infantil, maestros, tutores y supervisores). Mejorar la calidad de los servicios que se brindan a los niños demanda la creación de un círculo virtuoso de experimentación, rigurosa evaluación y un nuevo diseño (Araujo et al., 2015).

Pocos estudios han examinado como un factor importante de incidencia en los resultados la calidad del programa. La mayoría de los estudios revisados en el reporte de Baker-Henningham & López Boo (2013) invirtieron recursos en entrenamiento del personal que fue asignado a la intervención con capacitación inicial, seguida de supervisión y monitoreo continuo. Se encontraba a disposición un manual que documentaba en detalle la intervención. Bajo estas condiciones, se encontró que la mayoría de los programas fueron efectivos.

Vargas Barón (2009) considera los sistemas de capacitación como esenciales. Los diez programas estudiados en el informe de UNICEF incluyen tanto capacitación en forma previa al servicio,

como capacitación permanente en el servicio. De las dos modalidades, la más importante para los programas de desarrollo de la primera infancia, es la capacitación en servicio permanente y frecuente, combinada, según sea posible, con la supervisión, el monitoreo o la evaluación.

La Fundación de Investigaciones Educativas HighScope en E.E.U.U. destaca que implementar un currículo que incluya todos los aspectos del desarrollo infantil, a saber, cognitivo, lingüístico, social, emocional, motivacional, artístico y físico, requieren una seria formación interactiva, estudio y práctica, sobre todo para los maestros que tienen poca experiencia en este tipo de educación. Sus maestros se encuentran capacitados, trabajan con no más de ocho niños de bajos recursos a la vez, y visitan las familias como parte del programa con el fin de discutir con ellos el proceso de desarrollo de sus niños (Perry Preschool Project – HighScope, 2019).

La evaluación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) de Perú sobre el ex *Programa Nacional Wawa Wasi* encontró que gran parte de las madres cuidadoras fueron capacitadas y los servicios de asistencia técnica de los coordinadores de campo fueron satisfactorios. Casi la totalidad de las madres cuidadoras recibieron capacitación por parte de la madre guía o de la coordinadora de campo antes de empezar el servicio. La satisfacción de las cuidadoras con las capacitaciones fue alta y estaba correlacionada con su frecuencia. Se encontró que la satisfacción por el acompañamiento que recibían estaba condicionada a la frecuencia de visitas y capacitación que recibían de la sede (MIDIS, 2013).

Como lecciones de política de la evaluación del *Programa Wawa Wasi* de Perú se destaca que el fortalecimiento de las estrategias de desarrollo de capacidades incrementa la efectividad del programa. Por ello, considerando las necesidades de las madres cuidadoras, se sugirió mantener las estrategias de capacitación inicial, formativa y práctica en cuanto a conocimientos y capacidades sobre temas de cuidado; así como promover aprendizaje, habilidades y formas de interactuar con niños y padres. Como recomendación se destacó la implementación, de manera paralela a las capacitaciones y acompañamiento, de una estrategia para profesionalización de las cuidadoras. El sistema de capacitación y acompañamiento debería ser constante a fin de evitar vacíos (MIDIS, 2013).

La mayoría de los estudios revisados para el reporte de Baker-Henningham & López Boo (2013) abordaron intervenciones conducidas por para-profesionales (en 17 de los 23 estudios que reportaron calificaciones del personal). Refieren como alentador que esas intervenciones hayan producido beneficios generalizados para los niños y madres de los países en vías de desarrollo porque el costo de utilizar profesionales habría sido prohibitivo en muchos de ellos. Esto es contrario a los resultados en Estados Unidos, que indican que las intervenciones de visitas al hogar implementadas por para-profesionales son bastante ineficaces y que se recurre a profesionales a fin de lograr resultados óptimos. Se destaca que probablemente el entrenamiento y la supervisión del personal sea la clave para las intervenciones exitosas.

Las evaluaciones de programas modelo como *Abecedarian*, en Estados Unidos, demuestran que los jardines de cuidado infantil de alta calidad focalizados en niños muy desfavorecidos tienen potencial

para transformar sus vidas. Los servicios de alta calidad se centran en el niño, las tasas niños/cuidador son bajas, al igual que la rotación del personal. De esta manera los cuidadores conocen bien a los niños y pueden establecer relaciones estrechas y emocionalmente estables con ellos. Los cuidadores son profesionales, utilizan un lenguaje rico y proporcionan oportunidades de aprendizaje que resultan cognitivamente estimulantes. En América Latina y el Caribe muy pocos niños asisten a jardines de cuidado infantil de estas características. El auge de la oferta de jardines de cuidado infantil públicos en la región en la última década, y la muy baja calidad de estos servicios, señala que los gobiernos deben centrarse mucho más en mejorar la calidad (Araujo et al., 2015).

Para establecer niveles adecuados de coordinación entre los comités de padres y los beneficiarios del programa, la dirección central de *Madres Guías* (Honduras) prestó a los comités de padres apoyo técnico y capacitación relativos a cómo coordinar, tomar decisiones, manejar presupuestos técnicos, administrar actividades, administrar personal y comunicarse. Algunos programas carecían inicialmente de sistemas de monitoreo para actividades operativas en el terreno. *Educación Inicial* creó una estrategia para supervisar las sesiones de padres y talleres de capacitación mensuales de manera acorde con una metodología de investigación participativa (Vargas Barón, 2009).

Las herramientas de desarrollo profesional pueden mejorar las prácticas en el aula y los resultados del aprendizaje de los niños. Sin embargo, la mayoría de los programas de desarrollo profesional de la región dirigidos a los docentes son ineficaces. Es necesario encontrar modelos que sean eficaces y que puedan aplicarse a gran escala. Mejorar la calidad es más difícil que incrementar el acceso. No hay una única política adecuada para todos los países. Sin embargo, una combinación inteligente de incentivos monetarios por un desempeño docente sobresaliente, programas innovadores de capacitación en el puesto de trabajo, asesoramiento y orientación, así como el despido de aquellos docentes que presenten resultados persistentemente bajos es prometedor en numerosos contextos (Araujo et al., 2015).

Evaluación

Como hemos puntualizado en el apartado sobre *políticas basadas en evidencia*, se requiere información cuantitativa y cualitativa acerca del contexto demográfico, social y económico de la población de la primera infancia, así como de las características de los programas destinados a ella para promover políticas y programas que atiendan a las poblaciones más vulnerables. Son esenciales los indicadores para el monitoreo y la evaluación de la calidad de los programas que sirvan para la toma de decisiones de políticas, y que permitan monitorear la marcha y adecuación de los programas (Blanco y Umayahara, 2004).

Todo programa de desarrollo de la primera infancia, a gran escala o piloto, debe estar diseñado para incluir sistemas comprehensivos para monitoreo y evaluaciones internas, así como períodos de informes regulares, procesos de retroalimentación y planificación permanente. La participación comunitaria es esencial para asegurar la rendición de cuentas a nivel local y para ajustar y revisar los servicios que satisfagan las necesidades comunitarias cambiantes. Se deben realizar evaluaciones

externas de manera regular para el control de los insumos, procesos, productos y resultados programáticos. Las funciones de evaluación y control permanente deben ser ejecutadas por organizaciones independientes. Es esencial que los programas de desarrollo de la primera infancia tengan sistemas permanentes y comprehensivos para la retroalimentación programática y la revisión flexible del programa (Vargas-Barón, 2009).

Los programas deben crear e implementar sistemas destinados a garantizar la calidad, incluyendo estándares programáticos y sistemas de rendición de cuentas, para asegurar que los mismos se utilicen para guiar las actividades de capacitación, supervisión, monitoreo y evaluación del programa. Los estándares programáticos deben evolucionar flexiblemente con el transcurso del tiempo para satisfacer las necesidades emergentes de las políticas, del programa y de los participantes a nivel local, regional y nacional (Vargas-Barón, 2009).

Araujo et al. (2015) sostienen que las políticas y los programas de la región para la primera infancia carecen de un sistema sólido de rendición de cuentas y que los mecanismos para monitorear la calidad se han centrado en gran parte en los productos (en lugar de hacerlo en los resultados o impactos relacionados con los niños). Una medida clave de políticas consiste en producir información fiable y centralizada sobre los resultados relacionados con el desarrollo infantil, de modo que pueda compartirse entre los proveedores. Esto es necesario para garantizar que todos los niños y niñas reciban la atención que requieren. Manifiestan que es preciso adoptar medidas urgentes para decidir qué dimensiones del desarrollo infantil deberían considerarse, y para comenzar a hacer un seguimiento de los niños más desfavorecidos. Comprender su trayectoria de desarrollo pueden proporcionar valiosas señales para decidir cómo las políticas públicas pueden servirlos mejor.

Sin embargo, es bien sabido que no es fácil contar con resultados relacionados con el desarrollo infantil. Medir el desarrollo infantil temprano (DIT) mediante pruebas estándar de diagnóstico en estudios a gran escala resulta difícil y costoso. La implementación de intervenciones para el desarrollo infantil temprano se ve limitada por la falta de instrumentos de medición confiables y válidos que permitan recolectar datos de manera costo-efectiva en muestras de gran tamaño (Rubio-Codina et al., 2016).

Se destaca la necesidad de identificar herramientas que permitan construir indicadores de desarrollo infantil a escala, confiables, válidos, sensibles, y económicamente factibles. A escala, porque suponen la administración de pruebas a miles de niños. Confiables, porque se busca que se sigan protocolos estandarizados que garanticen resultados que sean independientes de quién administra la prueba. Válidos, para contar con mediciones del desarrollo que sean una muy buena aproximación del “verdadero” nivel de desarrollo de la población de estudio y que además sean capaces de predecir el aprendizaje y escolaridad futuros. Sensibles, porque estos indicadores deberían ser capaces de detectar cambios en la distribución del desarrollo infantil de una población que se producen como resultado de una acción de política pública. Y económicamente factibles, porque debe ser posible dados los recursos disponibles en los países (Araujo, 2016). Estas consideraciones son particularmente complejas en la

medición del desarrollo en menores de 3 años (Rubio-Codina et al., 2016).

Vargas Barón (2009) refiere que, de una serie de programas estudiados, todos crearon sistemas de monitoreo y evaluación interna, regulares y amplios, y todos ellos emplearon evaluadores externos. Ocho directores de programa informaron que la supervisión se combinó con actividades de monitoreo y evaluación. Destaca que si bien no existen resultados de investigación para confirmarlo, la experiencia ha mostrado que los programas que combinan la supervisión con el monitoreo y la evaluación (y cuando es posible, con capacitación en el servicio) son capaces de maximizar el uso del personal profesional, reducir los costos que resultan de implementar sistemas separados de supervisión y monitoreo, dar a los supervisores oportunidades de aprender más acerca de las necesidades, las actividades y los servicios del personal que supervisan, ayudar a los supervisores a prestar al personal del programa asistencia técnica enfocada y permanente con respecto a la implementación del programa, ayudar a los programas a recopilar mejores datos de monitoreo y evaluación, y mejorar los servicios programáticos de manera más rápida.

La Fundación de Investigaciones Educativas HighScope monitorea sus resultados mediante una evaluación continua de la calidad del programa y de la preparación de los niños para la escuela, en un proceso de realimentación útil para los centros y los programas (Perry Preschool Project – HighScope, 2019).

Estándares y Currículo

Para crear programas educativos, los planes de estudio, materiales, métodos de enseñanza/aprendizaje y medios, necesitan ser preparados, ensayados en el terreno, revisados, producidos y aplicados de manera flexible. En un informe de UNICEF (Vargas Barón, 2009) se destaca que se conoce relativamente poco acerca del estado del arte de la creación de planes de estudio, materiales, métodos, medios y manuales de capacitación para el desarrollo de la primera infancia en la región de América Latina. Lo sugiere como un área para futura investigación en el terreno.

La Fundación de Investigaciones Educativas HighScope en E.E.U.U. concluye que la efectividad a largo plazo de los programas modelo para la primera infancia está relacionada, entre otras cosas, con un currículo que se concentra en todos los aspectos del desarrollo infantil: cognitivo, lingüístico, social, emocional, motivacional, artístico y físico (Perry Preschool Project – HighScope, 2019).

Participación comunitaria y adaptación cultural de los programas

La participación de las comunidades en el diseño, implementación y evaluación de los programas para la primera infancia es un factor que favorece el acceso y la permanencia de estos en las distintas localidades. Esto, por el involucramiento de las instituciones y organizaciones que conocen a los miembros de las comunidades y sus costumbres, contribuyendo con el factor de credibilidad y confianza.

La competencia cultural indica la necesidad de adaptar el programa (manteniendo los lineamientos y objetivos esenciales al mismo) a las comunidades destinatarias, de manera tal que

incorpore sus costumbres y tradiciones. La participación de líderes comunitarios en este proceso permite entender las necesidades y modalidades propias de un grupo, transformando en propio lo que puede ser sentido como ajeno.

Los programas deben buscar construir sobre, y derivar componentes claves de tradiciones y prácticas culturales positivas relativas a la crianza de niños, especialmente incluyendo la preparación de sistemas de reclutamiento, planes de estudio, manuales, materiales y métodos educativos y de capacitación (Vargas-Barón, 2009).

Considerando que es a nivel local donde se conoce y dimensiona más claramente la situación de los niños, niñas y sus familias, es relevante la existencia de un consejo que cuente con los recursos técnicos y presupuestarios que le permitan adecuar efectivamente la oferta a los requerimientos de la comunidad, en el marco de la política global. La generación de convenios formales entre lo local, regional o nacional, dependiendo del tipo de iniciativas, con los compromisos comunales a favor de la primera infancia, son una herramienta que posibilita realizar un seguimiento más exhaustivo de los avances y desafíos programáticos. La participación de la sociedad en todas las etapas de las políticas (definición, implementación y monitoreo) es un factor decisivo para su sostenibilidad y para incrementar la demanda pública. Involucrar a los grupos interesados permite identificar y analizar sus necesidades y expectativas, establecer prioridades, y considerar sus puntos de vista para que se apropien del sentido de las políticas y contribuyan a su puesta en práctica (Martinez, L. & Ditzel, L., 2012).

La experiencia en terreno, en distintas regiones del mundo ha mostrado que los programas de desarrollo de la primera infancia y educación para padres fracasan si no son culturalmente relevantes y no se ajustan a los patrones locales de crianza y cuidado de niños. Los participantes perciben rápidamente si el contenido programático no cumple sus expectativas y no se ajusta a sus valores culturales y dominios cognitivos (Vargas Barón, 2009).

Algunos de los programas que se han ampliado a gran escala, citados en el análisis de UNICEF, han creado una amplia variedad de materiales y métodos educativos y de capacitación, recogiendo experiencia significativa en torno a cómo hacer que sean culturalmente apropiados. Todos los programas de desarrollo de la primera infancia escogidos para este estudio realizaron actividades orientadas a asegurar que fueran culturalmente competentes y que logaran el apoyo de los participantes. Incluyeron miembros de culturas locales en el proceso de diseño; aseguraron que todo el contenido, materiales, métodos y medios programáticos fueran culturalmente apropiados; y brindaron capacitación para todo el personal programático, remunerado y no remunerado, para prepararlo para prestar servicios culturalmente competentes (Vargas Barón, 2009).

Algunos de los programas crearon unidades descentralizadas nuevas y separadas, generando acuerdos contractuales con unidades no gubernamentales tales como organizaciones de desarrollo comunitario o cooperativas para prestar servicios. Estas colaboraciones brindan oportunidades para incorporar organizaciones de la sociedad civil de alto desempeño en los programas (Vargas Barón, 2009).

Los directores consultados hicieron énfasis en la importancia de la participación comunitaria en sus programas, y muchos de ellos han formado, o trabajado con, organizaciones de base comunitaria. Destacaron como esencial convencer a las autoridades locales de apoyar el programa y promover la participación ciudadana. Los programas de desarrollo de la primera infancia que son más sostenibles colaboran con la planificación e implementación de políticas (Vargas Barón, 2009).

El programa *PROMESA* en Colombia incluyó como estrategia central la participación de niños y adultos en la solución de sus propias dificultades y de los problemas comunitarios. Poner a las familias y las comunidades en condiciones de contribuir a su propio desarrollo social garantizó a la intervención una sostenibilidad a largo plazo (Blatchford y Woodhead, 2009).

La comunidad como fuente de influencias para la familia y demás miembros se convierte en un elemento fundamental para fortalecer el trabajo en cada barrio y municipio en el Programa *Primera Infancia Mejor* de Brasil. La evaluación muestra que la comunidad reconoce los beneficios del programa, aumenta la credibilidad, confianza y satisfacción en el mismo, y lo expresa en la necesidad de su implementación. La familia también reconoce los beneficios del programa, la importancia de la estimulación, y el papel de la educación para la formación de los hijos. Sin embargo, en la evaluación del programa surge que para transitar hacia niveles superiores precisa de capacitación atendiendo a su diversidad (Centro de Estudio Latinoamericano de la Educación Preescolar, 2010).

4.4. Factores que dificultan la implementación micro de políticas educativas para la primera infancia

Ausencia de políticas de recursos humanos

Las políticas de recursos humanos hacen referencia al personal necesario para la implementación de los programas, sus condiciones de trabajo, la capacitación y la estimulación, y en lograr la cobertura de los servicios necesarios con personal idóneo.

Tal como lo plantean Araujo, M. et al. (2015), las inversiones en recursos humanos deberían preceder a la ampliación de la cobertura. Los resultados de calidad dependen de profesionales de calidad, pero los países de la región todavía se enfrentan a serios desafíos para atraer y conservar personal calificado capaz de prestar servicios a los niños. Es necesario desarrollar un enfoque sistemático y competitivo para reclutar, capacitar, conservar y motivar a los trabajadores que proporcionan los servicios. Las inversiones en recursos humanos constituyen la base sobre la cual se debe construir cualquier ampliación de la cobertura y mejora de los servicios. Los retornos potenciales de la inversión pública en la primera infancia están en peligro porque no se comprende de manera sistémica los cambios de políticas que hacen falta para proporcionar servicios de calidad a los niños.

Los cargos considerados cruciales, por las comunidades que participaron en un estudio, para llevar a escala plena los programas fueron identificados como: educadores preescolares profesionales y asistentes para supervisión de proyecto (*INTEGRA*); equipos técnicos a todo nivel (*CASH*); voluntarios, porque dan permanencia a los servicios programáticos (*Madres Guías*); coordinadores y supervisores

zonales (*Educación Inicial*); especialistas técnicos a nivel regional y enlaces municipales que pertenecen y son remunerados por los municipios (*Familias en Acción*) (Vargas Barón, 2009).

Para superar la rotación frecuente de personal idóneo en la cadena operativa de su programa, *Educación Inicial* capacitó a toda la cadena en competencias programáticas básicas para que fueran capaces de usarlas dondequiera se ubicaran (Vargas Barón, 2009).

El estudio de campo *Más que una guardería* en Jicamarca (Perú) ha permitido observar la principal debilidad en la implementación de la política. Se puso en evidencia una alta rotación de las madres cuidadoras por la ausencia de una política de recursos humanos que pudiera ofrecer diversos estímulos para hacer atractivas las plazas. Originariamente, se construyó el rol de madre cuidadora en localidades y en un período de tiempo, cuando la comunidad desempeñaba un papel fundamental en la organización social, y las oportunidades económicas eran reducidas. En zonas similares a las del caso de estudio, los agentes comunales ya no ocupan el rol que antes desempeñaban, y se han diversificado las oportunidades laborales para la población en general, y para las mujeres en particular. Los hacedores de las políticas públicas diseñaron el *Programa Nacional Cuna Más* delegando una parte importante de las tareas y competencias a la madre cuidadora, sin cambiar ni la política remunerativa ni sus condiciones del “voluntariado” (Rey Sánchez Suárez, 2017).

Procesos administrativos y financieros complejos

La financiación programática estable y suficiente, y prácticas de gestión financiera con rendición de cuentas son centrales a la creación y manejo de programas de desarrollo de la primera infancia a gran escala. Estos programas con frecuencia están enclavados dentro de importantes burocracias estatales. La transparencia puede estar limitada cuando hay grandes flujos presupuestarios. Los problemas contables, dañan al programa que tiene que estar enfocado en el suministro rápido, oportuno y preciso de fondos para servicios directos. Un sistema contable responsable que esté vinculado con otros sistemas colaboradores es esencial para la buena gestión de programa, la sostenibilidad y la ampliación a gran escala (Vargas Barón, 2009).

Algunos programas estudiados, crearon o utilizaron sistemas contables efectivos. Sin embargo, surgieron problemas en algunos de ellos debido a dificultades de los sistemas, desafíos de licitación y compras, problemas de compatibilidad interinstitucional, rotación de personal o la falta de recursos humanos adecuadamente entrenados (Vargas Barón, 2009).

Los procesos administrativos y financieros lentos han causado problemas para algunos programas. Los programas de transferencias condicionadas han tenido más éxito en crear procedimientos administrativos nuevos y sistemas de transferencia financiera rápida, tanto dentro del gobierno como a través de la contratación de servicios específicos con el sector privado y el sector de organizaciones no gubernamentales (Vargas Barón, 2009).

Infraestructura y materiales inadecuados/insuficientes

Los programas para la primera infancia necesitan de locaciones y materiales adecuados a las necesidades de los niños y niñas y sus familias. Estos elementos son la base para el desarrollo óptimo de los servicios.

La mayor parte de los locales del ex *Programa Nacional Wawa Wasi* contaban con servicios básicos y con espacios diferenciados. Sin embargo, se informó la necesidad de mejorar las condiciones de seguridad y salubridad de dichos espacios. Gran parte de los locales analizados contaban con servicios de agua, luz y desagüe. Todos los locales visitados contaban con cuatro espacios diferenciados para el juego libre, la higiene y el aseo, la alimentación, el descanso y el sueño. Sin embargo, en muy pocos locales se observaban espacios diferenciados para actividades al aire libre o de desplazamiento. En cuanto a la seguridad, se observó que los espacios al aire libre eran los menos seguros por no contar con cercos. Los juguetes y materiales resultaron muy escasos o se encontraban en mal estado. En muchos locales tanto el módulo permanente como el módulo rotativo se encontraban incompletos debido al deterioro de los juguetes y a la falta de disponibilidad de materiales para que los niños y niñas realicen las actividades de aprendizaje (MIDIS, 2013).

5. ENTREVISTAS CON REFERENTES EN PRIMERA INFANCIA

Se realizaron entrevistas con referentes en temas de primera infancia en la Argentina, y allí se identificaron las siguientes dimensiones como factores que pueden afectar el proceso de implementación de políticas y programas para la población estudiada. Los entrevistados fueron: Analía Fariña, Directora de Programas de la Fundación Navarro Viola; Mario Sánchez, Especialista Principal en Protección Social y Salud del Banco Interamericano de Desarrollo; Sebastián Lipina, Director Unidad de Microbiología de CEMIC-CONICET; y Alejandra Cardini, Directora de Educación del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, CIPPEC.

Financiación

Mario Sánchez (2019) señala que el universo de los espacios de primera infancia es muy heterogéneo en la Argentina, en particular respecto de la financiación:

Los modelos de financiación de esos espacios son muy diversos ya que hay algunos espacios de primera infancia que son organizaciones sin fines de lucro financiadas por fundaciones, hay otros cuya financiación viene de instituciones religiosas, y algunos que están financiados en parte por el municipio, en parte por la provincia, etc. (Sánchez, comunicación telefónica, 16 de mayo de 2019)

Coordinación Central del Programa

Analía Fariña (2019) menciona respecto de la coordinación central de los programas que:

Hay países como Colombia que tiene su programa de primera infancia que rige a todos los centros que atienden a la primera infancia, y hay una cabeza rectora. Ese es un debate que está empezando ahora a darse en nuestro país. Va a ser una lucha interesantísima de seguir, porque Educación piensa que tiene que estar encabezando ese rol y Desarrollo Social también. ¿Y quién lo va a hacer finalmente? Tiene que haber una unidad que sea rectora de todo y que tenga la mirada puesta en forma integral, que haya una coordinación a nivel macro que pueda estar mirando en todos lados. Ha habido falta de coordinación porque los ministerios no se hablan, cada uno está con su programa, y no se interrelacionan. Esa es una descoordinación importante y los recursos son finitos. Es difícil pensar en las intervenciones articuladas cuando todo esta compartimentado. Sería importante un ministerio de La Primera Infancia que pueda articular. (A. Fariña, comunicación personal, 24 de abril de 2019)

En este mismo sentido S. Lipina (2019) destaca que:

En la medida en que no haya un coordinador que pueda rescatar una visión integral, simplemente (los programas) quedan en acciones muy parecidas a las que se llevan a cabo en distintos lugares: no es integral. Y la implementación implica quién lo hace, con qué capacidad y si realmente hace lo que tiene que hacer, o después nadie controla y se convierte en otra cosa. (S. Lipina, comunicación telefónica, 4 de julio de 2019)

Mario Sánchez (2019) comenta que entre 2011 y 2015 se llevó a cabo un censo de los llamados Espacios de Primera Infancia en la Argentina, en el que sólo no se pudo relevar un 20%. Y se encontró que más del 40% de estos espacios son gestionados por la sociedad civil, y alrededor de otro 40% por los municipios. Sólo un pequeño número de estos centros son gestionados por las provincias y por el gobierno nacional.

En la Argentina es muy difícil por todo lo heterogéneo que es, pero en términos generales, lo que tiene que ver con los procesos en los centros está poco regulado; sí un poco, en la parte edilicia dependiendo de cada municipio, pero más bien en cuestiones edilicias y de funcionamiento operativo, pero no en lo programático. Y no digo pedagógico porque esa es una gran discusión en estos centros, si realmente su objetivo es pedagógico o es de estimulación de desarrollo infantil, con una óptica no educativa. (M. Sánchez, comunicación telefónica, 16 de mayo de 2019)

Respecto de este punto Sánchez manifiesta como importante que se recate y continúe con el Plan Nacional de Primera Infancia:

El Gobierno Nacional está preparado para acompañar a las provincias, pero falta lanzar ese plan y armarlo con las provincias y buscar esquemas para definir los roles, el financiamiento, ordenar el sistema y reconocerlo como una oferta pública. La idea del Plan Nacional no es mala, el tema es que debe ser un plan federal. (Mario Sánchez, comunicación telefónica, 16 de mayo de 2019)

Para A. Cardini resulta un tema muy complejo, porque hay familias, hay distintas ideas culturales, territoriales, religiosas. “Nuestra meta, nuestro proyecto más estratégico, apunta a tener una mirada más integral, tener como una rectoría, una mirada que sea más transversal y cohesionadora”. Según Cardini, la SENAF (Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia) podría ser el órgano rector (A. Cardini, comunicación personal, 1 de agosto de 2019).

Políticas basadas en evidencia

S. Lipina (2019) menciona que en la Unidad de Neurobiología Aplicada (UNA, CEMIC-CONICET) se construye conocimiento básico y aplicado.

De ninguna manera consideramos que el conocimiento que construimos se puede convertir en una política pública de inmediato; podrá eventualmente ser considerado en un contexto sistémico-relacional, multi-sectorial; podrá ser considerado algún aspecto de nuestra investigación en cualquiera de sus etapas: en la concepción o diseño, en la implementación e incluso en la de evaluación de impacto. (S. Lipina, comunicación telefónica, 4 de julio de 2019).

Trabajan con la primera década de vida:

Más que nada el período preescolar ha sido nuestro mayor foco porque consideramos que es una etapa importante, de mucha demanda auto regulatoria. Es una etapa importante para ayudar a los chicos a insertarse en su contexto de desarrollo de una buena manera; y porque además la pobreza los afecta desde temprano en esos aspectos (...) Hemos estado analizando qué cosas de la pobreza afectan la auto regulación desde el nivel neural, hasta el nivel cognitivo, conductual y familiar (...) Nosotros hacemos un estudio probablemente más innovador en lo que tiene que ver con la visión neurocientífica en este problema: ¿cuáles son los aspectos en una intervención que hacen que un chico se beneficie o no se beneficie de una intervención en particular? (S. Lipina, comunicación telefónica, 4 de julio de 2019)

Destaca que se ha aportado al área de neurociencia y pobreza conocimiento que tiene que ver con las preguntas de cómo se asocia la pobreza con el sistema nervioso, cuáles son los factores de incidencia y moderación, cuánto puede cambiarse a través de qué tipo de abordaje y en qué momento del desarrollo.

Respecto de las políticas basadas en evidencia destaca que las mismas implican que haya habido antes de su diseño alguna evidencia de que lo que se va a proponer funcione. Subraya que es importante preguntarse:

Basada en evidencia dónde y con qué variables, porque cuando se quiere repetir un experimento no se obtiene el mismo resultado. ¿Por qué?, porque cambian algunos factores, incluso tratando de utilizar la misma metodología. El cambio de la composición de la población o de las muestras, el cambio de barrio... cambia una sola prueba y se obtiene otro resultado. Eso es un obstáculo importantísimo...falta una instancia intermedia en la que nadie quiere invertir porque es muy caro, de escalar esa evidencia que encuentre en una escala de laboratorio, o escala de experimento, escalarla a un número un poco mayor, para después ver si puede ser una política; porque la política es para millones. (S. Lipina, comunicación telefónica, 4 de julio de 2019)

Coordinación intersectorial

Fariña destaca que en los programas de la Fundación Navarro Viola se intenta armar una red, en el territorio en el que se trabaja, con la universidad, con el sistema de salud, con el sistema de protección de la niñez y con los referentes barriales:

La comunidad sola, con tantas cosas y abrumada por lo urgente, no lo hace. La fundación, como actor externo, facilita el armado de ese tejido. Con esos actores se sientan a la mesa, porque al niño lo atraviesan todos estos sistemas. (A. Fariña, comunicación personal, 24 de abril de 2019)

Se refiere a la importancia de que las directoras sepan cuál es la red comunitaria que hay ahí y a la que pueden recurrir, ya sea por una necesidad alimentaria, de salud, por violencia familiar, por temas de adicciones:

Dentro de las comunidades usualmente hay dispositivos armados, ya sea a nivel municipal, de organizaciones sociales, organizaciones de la sociedad civil. Se trata de identificar los recursos y crear redes. Una vez instalada la red fluye. Y son grandes instituciones, como las universidades, pero hay actores clave dentro de ellas que al ser

identificados permiten que las puertas se empiecen a abrir. (A. Fariña, comunicación personal, 24 de abril de 2019).

Lipina (2019) entiende como una barrera en los procesos de implementación:

Lo que uno verifica en la realidad, que es una gran disgregación y una falta de integración de sectores. Por lo tanto, las perspectivas que se sostienen son disciplinares, aún la psicología del desarrollo en un país periférico como el nuestro todavía no está impregnada suficientemente de la idea de lo sistémico-relacional. Se va por autores, por modas, por dogmas... esas son barreras, barreras en la concepción de cómo uno concibe el desarrollo humano. (S. Lipina, comunicación telefónica, 4 de julio de 2019)

Plantea que cuanto más reduccionista es la concepción del desarrollo humano, más barreras hay para generar una respuesta compleja. Una intervención multi-modular es una intervención que tiene en cuenta al desarrollo humano como un sistema relacional. Este tipo de intervenciones proponen actuar a nivel individual, a nivel del vínculo familiar, a nivel de la comunidad.

La política pública es un constructo, es un producto colectivo que, primero corresponde a un área del conocimiento que tiene sus propias concepciones, sus propias hipótesis, sus debates metodológicos, tiene una historia, y que involucra necesariamente la participación de muchos actores de intervención. Si se actúa aislado se borra de ese mapa de complejidad sistémico-relacional una variedad de aspectos que hay que tener en cuenta y que las ciencias políticas dicen que hay que tener en cuenta desde hace más de un siglo. (S. Lipina, comunicación telefónica, 4 de julio de 2019)

Agendas Nacionales y Estatales – Articulación

Lipina destaca que en la interacción entre los distintos sectores también se juegan tensiones de poder, en donde no es fácil imponer una perspectiva sistémico-relacional. Considera que el sector de primera infancia está contaminado por los problemas que trae la interacción que se da entre aquellos que tienen la capacidad de generar políticas e implementarlas. “Facilitan u obstaculizan en la medida en que incorporan o no una concepción que honre la complejidad de los seres humanos desde el inicio” (S. Lipina, comunicación telefónica, 4 de julio de 2019).

Sánchez remarca que el problema en la Argentina está dado por una serie de leyes y organismos que se hacen cargo de una misma población, en referencia a la Primera Infancia. Además de la Ley de Educación, que los contempla y el Ministerio de Desarrollo Social, también hay una ley de Centros de Desarrollo Infantil:

Hay varias leyes que se hacen cargo de una población sin coordinación. Algo que fue interesante en el diagnóstico, en ese censo que hicimos en centros del Gran Buenos Aires, relevamos cien centros al azar que tienen espacios de primera infancia, y nos dimos cuenta de que había muchos niños de 3, 4 y 5 en estos centros; y en realidad los de 4 y 5 deberían estar en jardín. Entonces fue muy útil porque el tema ya no es quién debería hacerse cargo o a quién le corresponden estos chicos; la Argentina sigue teniendo un déficit importante en 4 y 5 años. El nivel provincial es fundamental y tiene poca participación. El problema del Plan Nacional de Primera Infancia fue un poco el no haber pensado de entrada en las provincias como el nivel que tiene que hacer la macro gestión. El gobierno nacional debería estar más dedicado al desarrollo de estándares, a monitorear, a generar incentivos... Pero finalmente está muy alejado de esos espacios, como para no dejar implementar la tarea a las provincias. (M. Sánchez, comunicación telefónica, 16 de mayo de 2019)

Destaca que, se plantea el problema de la necesidad de una inversión grande que se tiene que hacer y no es obligatoria. “Ese es uno de los grandes problemas, es muy importante que las provincias reconozcan ese tema como algo en lo que tienen que invertir y por supuesto, también el gobierno nacional” (M. Sánchez, comunicación telefónica, 16 de mayo de 2019).

A. Cardini refiere con relación al tema que:

En CIPPEC trabajamos de manera conjunta (Programas de Protección Social y Educación) los temas de primera infancia, pero sabiendo que tenemos especificidades, y que esas especificidades tienen que ver con el sector de política con el que cada uno trabaja. El sector de política educativa es muy distinto, en términos de cómo se gobierna, al sector de protección social. Un ejemplo es que, en nuestro país, la responsabilidad de la política educativa es de las provincias, el ministerio nacional no tiene escuelas. No hay relación casi, con los municipios. Y en protección social, el ministerio nacional actúa haciendo convenios con las provincias, y los centros de primera infancia reciben directamente el financiamiento. Tienen vínculo con los municipios, con el territorio. (A. Cardini, comunicación personal, 1 de agosto de 2019)

Rotación de cargos políticos

La discontinuidad y la descentralización en las intervenciones son destacadas, por S. Lipina como posibles facilitadores o barreras del diseño e implementación de políticas públicas en primera infancia:

En cualquier administración, sea de un color o el otro, siempre hay alguien que hace algo interesante y luego se desfinancia. Entonces, esa discontinuidad que no rescata lo valioso que genera algo nuevo, atenta contra el desarrollo de los programas cuando, al cambiar la administración, las personas o los grupos valiosos se van. (S. Lipina, comunicación telefónica, 4 de julio de 2019)

Intervenciones integrales

S. Lipina entiende que un facilitador de la implementación de las políticas públicas es entender e incorporar en el diseño de programas para la primera infancia una visión ecológica del desarrollo.

Una concepción del desarrollo basada en las meta-teorías de los sistemas relacionales del desarrollo -IRPF en inglés- que concibe a un individuo inserto en una serie de contextos de desarrollo, con una ideología particular que determina todos estos contextos y sistemas, con cierta dinámica que no puede ser vista sólo a partir de un solo nivel de análisis o disciplina. Es la biología del individuo, también la vinculación de ese individuo con su grupo de cuidado primario y con su contexto social, educativo y cultural que va, a través de expectativas, normas, etc., determinando las perspectivas del desarrollo. Un facilitador para las políticas es poder concebirlas desde una perspectiva de un sistema relacional del desarrollo, o una perspectiva ecológica. (S. Lipina, comunicación telefónica, 4 de julio de 2019)

Destaca que al tener una visión sistémico-relacional necesariamente el diseño de una acción implica múltiples acciones, porque requiere actuar en la biología del individuo, en la psicología del individuo, en su desarrollo cognitivo, en su desarrollo motor. Además también demanda actuar a nivel familiar.

Actuar a nivel de la familia que es el sostén a través de lo vincular de ese niño y de la sociedad en la que esa familia vive, a través del trabajo, de la educación, de las posibilidades para que esa familia tenga, lo que precisa para poder invertir en la infancia de sus hijos; y por supuesto en la cultura, es decir qué significa la infancia, cómo las normas de una sociedad están cruzadas por esa concepción y cómo las normas -desde el poder Legislativo, desde el Ejecutivo y desde el Judicial- son las que determinan las posibilidades de cómo pueden circular estas familias. Un facilitador es tener una visión integral, una perspectiva sistémico-relacional. (S. Lipina, comunicación telefónica, 4 de julio de 2019)

Fariña (2019) destaca que los jardines de infantes en otros países de Latinoamérica, como Colombia son más integrales que en nuestro país:

Serían como los Espacios de Primera Infancia con el componente de educación. Funcionan las veinticuatro horas del día, por las necesidades de las familias (si trabajan, si viajan, etc.) el niño tiene dónde quedarse, dónde estar. Incluye un programa nutricional muy importante, también con los niños que no asisten en los centros, quienes participan del programa de familia con visitas domiciliarias, que les garantiza la alimentación y la salud. Cuentan con un sistema de seguimiento, niño por niño que nosotros no tenemos. La gran deuda en nuestro país es la franja etaria de 0 a 3 años, a quienes no se los está mirando, excepto desde el sistema de salud. Lo que hay son programas sueltos, desarticulados. Lo que llega a esa franja etaria, es prácticamente nada más que el Plan Nacional de Nutrición, asociado al ministerio de Desarrollo Social. Y depende de que de los padres lleven al niño, no hay seguimiento. Es la población más desprotegida y la que más necesita protección. (A. Fariña, comunicación personal, 24 de abril de 2019)

Sánchez (2019) considera esencial en la implementación de políticas para la primera infancia:

Generar una agenda más amplia, que la acción no termine nada más que en los centros, en los Espacios de Primera Infancia o en los jardines; está también el apoyo a las familias, la crianza positiva, o sea cómo hacer que ese plan de primera infancia no sea solamente un plan que abarque espacios o jardines, sino que discuta más ampliamente la crianza. (Comunicación telefónica, 16 de mayo de 2019)

Plantea como necesaria la discusión del rol que debería tener el Estado en la coordinación con el sector Salud y la promoción de crianza positiva “porque un centro puede estimular mucho a los chicos o puede dar cierta oferta, pero después al final del día vuelven a su casa” (M. Sánchez, comunicación telefónica, 16 de mayo de 2019).

Con respecto a la integralidad Cardini (2019) manifiesta:

La idea de CEC, que es cuidar, enseñar y criar al mismo tiempo. Porque tradicionalmente en América Latina, (el tema de la primera infancia) está muy dividido entre las áreas de Desarrollo Social y Educación. Educación toma en general a la clase media y, sobre todo, en la Argentina de 3 a 5 años, aunque la Ley Nacional de Educación dice que el nivel inicial es de 45 días a 5 años. Hay una tendencia a que, de 3 años para arriba, sobre todo 4 y 5 años que son obligatorios, se ocupa Educación. Y Desarrollo

Social de los pobres y de los de 0 a 2 años. En los Centros de Primera Infancia en realidad hay chicos de todas las edades, porque en el territorio las cosas se mezclan mucho más, pero en general está esa idea. En esa división, hay una tendencia a pensar que en los Centros de Primera Infancia se cuida, son espacios de cuidado, y que se educa en los jardines de infantes y se cría en la familia. (A. Cardini, comunicación personal, 1 de agosto de 2019)

Considera clave que esas tres funciones estén pensadas y desarrolladas de tal manera que todas esas instituciones piensen en cómo tienen que cuidar, qué tienen que enseñar y cómo tienen que criar.

El pensar en CEC admite preguntarse ¿que significa calidad? La calidad significa cosas distintas si estamos hablando de 6 meses de edad, o si estamos hablando de 5 años. La calidad significa cosas distintas si estamos hablando de cada una de estas funciones en las distintas franjas etarias. Esto permite tener un marco común para pensar en cómo deberían ser los servicios, lo que da lugar a que se incluya los estándares (como se piensa en seguridad social) y los currículos y normativas (en términos de educación). Tiene que haber un instrumento común que sea más abarcador y que pueda pensar a todas esas instituciones, independientemente de quién tenga la rectoría (es decir, de quién se ocupa de gobernar ese sistema), que incluya a todos. (A. Cardini, comunicación personal, 1 de agosto de 2019)

Calificación y capacitación profesional

Con respecto a los obstáculos encontrados en la implementación de los programas para primera infancia, Fariña destaca que su primera experiencia fue trabajar con la demanda de maestros y directoras de territorio, pedidos que no estaban vehiculizados a través del sistema, aún siendo instituciones formales. Plantear la necesidad de la formalización del espacio con convenios institucionales, para que los maestros y directores tengan garantizada la posibilidad de tener las capacitaciones, no es sencillo porque el sistema queda expuesto, ya que pone al descubierto la responsabilidad de capacitación y formación de los docentes.

La colaboración se logra sin complicaciones cuando se trabajan temas que no generan conflicto (por ejemplo, el juego). Con temas sensibles como el lenguaje, identificado como un déficit en los niños pequeños de población vulnerable, abordados desde una perspectiva distinta a la que prescribe el currículo, aparecen las complicaciones, las puertas se cierran. Sin embargo, en los jardines comunitarios se pudo hacer la experiencia con muy buenos resultados, porque son organizaciones civiles que no están

bajo la órbita del Ministerio de Educación. El sistema resulta difícil para llegar a las autoridades provinciales, por lo que muchas veces se trabaja directo con los municipios, que están más cercanos a la población y son de más fácil acceso, más permeables, con trato directo. De la Secretaría pasa al Intendente y ahí se toma la decisión. No hay tantas instancias intermedias. (A. Fariña, comunicación personal, 24 de abril de 2019)

También como obstáculo se menciona el desinterés de las maestras en modificar sus prácticas:

Hay maestras trabajando el currículum que ellas aprendieron muchos años atrás: “*Yo lo aprendí así y a mí me da resultado así*”. En la teoría se entiende el beneficio de los cambios, pero en la práctica no se llevan a cabo. Las direcciones también muchas veces están cómodas con lo que está funcionando y no quieren modificaciones. El sistema es el problema. Actualmente entró a la provincia de Buenos Aires un currículum nuevo de nivel inicial, que se tiene que empezar a aplicar y que tiene ciento cincuenta páginas. Las maestras están desesperadas ya que no hubo preparación, capacitación. Es lo que va a regir cómo trabajar por los próximos diez años. (A. Fariña, comunicación personal, 24 de abril de 2019)

Para Fariña, La “*primarización*” de la educación inicial resulta un obstáculo, también. Maestras que cuentan con una formación muy precaria toman el modelo de la escuela primaria y lo aplican al jardín de infantes (A. Fariña, comunicación personal, 24 de abril de 2019).

Lipina (2019) subraya como uno de los problemas más graves y barreras más fuertes,

La falta de una masa crítica preparada para implementar y poder llevar adelante las actividades; si vos tenés una visión integral necesitás profesionales y técnicos de distinto tipo, si no están formados con esa visión en las universidades o no son compensados con cursos de posgrado o capacitaciones en ese sentido, cuando van al campo reproducen una práctica sectorial. (Comunicación telefónica, 4 de julio de 2019)

Evaluación

Lipina considera que la evaluación también tiene una serie de requerimientos que pueden constituirse en facilitadores o barreras:

La barrera principal en general es que, como cuesta muchísimo dinero, (las evaluaciones) o son superficiales o son cualitativas (que es una de las partes que en la Argentina más padecemos, hay muy poca evaluación de lo que se hace). Entonces tanto en el diseño, como en la implementación y en el análisis de la fiabilidad y en la

evaluación de impacto, los principales facilitadores y barreras tienen que ver con la concepción acerca de la evaluación, con la inversión que se puede hacer, con la integración genuina de distintos sectores y la oportunidad de tener técnicos que sean gente inteligente y solidaria. Una de las cuestiones de barrera y obstáculo tiene que ver con el cuerpo de técnicos y consultores que los políticos tienen a su alrededor. (S. Lipina, comunicación telefónica, 4 de julio de 2019)

Asimismo, subraya un componente esencial de la evaluación: “Dentro de la implementación está el análisis de la fiabilidad, ¿qué dato me dice que lo que yo dije que se hacía se está haciendo, que mi objetivo se está cumpliendo? Todo esto necesita mucha gente y mucho dinero”. Plantea que, si se desfinancia estos sistemas de cuidado, la integralidad se pierde en el principio del diseño, ya desde el punto de vista económico. “El primero que tiene que estar al lado del que diseña es el Ministro de Economía” (S. Lipina, comunicación telefónica, 4 de julio de 2019).

En general, según Sánchez, los espacios de primera infancia censados no realizan evaluaciones ya que la mayoría de ellos no responde a requerimientos de las provincias. Y considera fundamental la “evaluación con base en estándares, monitoreo y acompañamiento” (Mario Sánchez, comunicación telefónica, 16 de mayo de 2019).

Cardini (2019) menciona que “la publicación conjunta entre los dos programas (Educación y Protección Social de CIPPEC) ayudó a pensar de manera integral los programas de primera infancia y sobre todo la institucionalización”. Señala que los dos programas comparten el interés por la calidad y la cobertura de los servicios, en aquellos espacios que cuidan al chico de manera institucionalizada. Esto incluye centros de primera infancia, jardines de infantes, jardines de infantes no reconocidos, lugares en que una persona cuida un grupo de chicos.

Hay una mezcla enorme de organizaciones que no está mapeada, y que es fundamental mapear algo, que en nuestro país es lo más complicado, que es la desigualdad que hay en quién llega a qué servicio. Todos los servicios de primera infancia están directamente atravesados por el tema de la desigualdad y la calidad desigual, de acuerdo con el territorio y la clase social. (A. Cardini, comunicación personal, 1 de agosto de 2019)

También destaca que:

Se podría suponer que un factor facilitador es el monitoreo y seguimiento de las políticas. En las políticas públicas hay mucho menos monitoreo posiblemente y seguimiento que en políticas de alianza multisectorial. Aunque, mucho del seguimiento que hay en políticas multisectoriales es muy sesgado porque hay muchas de esas

organizaciones que sólo consiguen financiamiento si monitorean bien. (A. Cardini, comunicación personal, 1 de agosto de 2019)

Participación comunitaria y adaptación cultural de los programas

Según Fariña (2019) a la hora de implementar los programas lo que facilita y es fundamental, es sentarse todos los actores en la misma mesa a pensar juntos. Los especialistas en las temáticas, las directoras y las maestras.

Es imprescindible hacer un diagnóstico de manera que se escuche la voz de quienes están trabajando en un contexto particular, en un territorio determinado. En el currículum actual se está incorporado Robótica, una maestra me dice: “¿Qué es la Robótica? En el currículum nuevo dice que hay que trabajar con la Robótica, pero no tengo idea qué es y no tenemos los elementos tampoco. Entonces, es importante escuchar a los actores, de trabajar juntos en una misma mesa. (Comunicación personal, 24 de abril de 2019)

Desde el punto de vista de Lipina (2019):

Además de las barreras propias de cada lugar, una misma política no se puede implementar y desarrollar de la misma manera en el conurbano bonaerense o en una población aislada de la Puna, para poner extremos. En una concepción sistémico-relacional se construye la política con la comunidad. Eso también necesita de un desarrollo teórico, logístico, metodológico y de evaluación, que en general no se ve. (Comunicación telefónica, 4 de julio de 2019)

Estándares y Currículo

Sánchez considera a los estándares como ingrediente fundamental en la micro-implementación. Y se refiere no sólo a estándares estructurales, sino también a los procesos y mecanismos de monitoreo del cumplimiento de estándares y cómo se alinean con la competencia de los recursos humanos. Considera a la gestión como el centro de cumplimiento de esos estándares.

El tema de estándares es básico, y es un tema complicado porque en Educación, te diría que están los NAP -los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios- pero la verdad, es que hay una discusión importante que dar, y que debería ser abierta, entendiendo que lo educativo es solamente una dimensión del desarrollo infantil. Es importante que no se haga una imposición respecto a decir que el Ministerio de Educación tendría que ser el rector de este tema. Esa discusión me parece que es en detrimento del desarrollo infantil.

Pero es importante dar una discusión respecto a qué debería pasar en un centro, qué tipo de estimulación deberían estar recibiendo los chicos, qué tipo de relación entre el adulto y los niños debería existir, y una definición bien clara de los estándares. Muchos países de la región empezaron esa discusión hace ya más de diez años, la Argentina está bien atrás en esa discusión por muchas razones, pero entre otras, es que es mucho más complejo en un país federal. (Mario Sánchez, comunicación telefónica, 16 de mayo de 2019)

Ausencia de políticas de recursos humanos

A. Fariña, en referencia a los espacios de primera infancia comunitarios de 0 a 3 años, destaca que, “al no estar reconocidos por la Provincia de Buenos Aires ni los Municipios (los jardines formales con los que trabajan no atienden la franja etaria 0-2 años), carecen de equipos de maestros formados a cargo de esas salas”. Remarca que aún siendo las áreas que más necesitan atención especializada, son las más desprotegidas en la realidad:

Los Espacios de Primera Infancia (EPI) de la Provincia de Buenos Aires, son espacios educativos, pero no están intervenidos por el sistema educativo, no hay docentes. Al pertenecer al Ministerio de Desarrollo Social, la planta está compuesta por cuidadores, especialistas en psicomotricidad, terapeutas ocupacionales. Y esa es la gran pelea en el sistema, que Desarrollo Social incorpore también docentes para hacer algo integral que no sólo contemple los cuidados, sino también la educación. Son espacios que tienen una mirada más atenta a las necesidades integrales del niño y de su familia que los jardines, los cuales se enfocan directamente a lo educativo y pierden el foco de otras cuestiones importantes en la primera infancia muy vinculadas a la familia y el entorno. Estos espacios, tanto los EPI, como los CPI, CDI, deberían incorporar un componente educativo a lo que está construido y, los jardines deberían incorporar mucho de las prácticas de los CDI. Las regulaciones son diferentes, en estos últimos, son más laxas, no tienen la rigidez del sistema educativo. (A. Fariña, comunicación personal, 24 de abril de 2019)

También destaca que:

Los jardines comunitarios nacieron con las mamás cuidadoras, allá con las ollas populares en los '80. Después el Estado empezó a darles capacitación, formación para que estos espacios sean dignos y aptos para niños de esta franja etaria. Es cuando Desarrollo Social los empezó a apoyar. La forma de intervenir fue incorporar docentes para esos grados que son los obligatorios, las salas de 4 y 5 años, las cuales entonces

tienen maestras formadas, recibidas. En las salas de 3 años para abajo, hay estudiantes, madres, cuidadoras, sin título docente. (A. Fariña, comunicación personal, 24 de abril de 2019)

En este mismo sentido Mario Sánchez indica que “lo que arroja el censo es una situación heterogénea, pero en promedio muy precaria, tanto en términos de recursos humanos como en déficits edilicios”. Considera junto con los estándares, a la presencia de políticas de recursos humanos, como parte esencial en la implementación. Refiriéndose, no sólo a las competencias, sino también a las condiciones laborales:

Si son trabajos pensados para mamás que tienen unas horas de trabajo ahí, es difícil que se piense en calidad. Esa es también, por otro lado, una gran oportunidad de generación de empleo, pero se tienen que buscar mejores condiciones, y todo esto no es fácil porque la calidad cuesta plata. (Mario Sánchez, comunicación telefónica, 16 de mayo de 2019)

6. RESULTADOS DE LA REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA Y LAS ENTREVISTAS

Los factores reportados, en la revisión bibliográfica y en las entrevistas realizadas, fueron agrupados en las siguientes dimensiones, según su condición de facilitadores y/u obstaculizadores de la macro y/o micro implementación de programas educativos y de cuidado para la primera infancia.

DIMENSIONES	MACRO-IMPLEMENTACIÓN		MICRO-IMPLEMENTACIÓN	
	Factor facilitador	Factor obstaculizador	Factor facilitador	Factor obstaculizador
<i>Financiamiento</i>	X	X		X
<i>Gobernanza</i>	X	X		
<i>Intervenciones integrales</i>			X	X
<i>Monitoreo y Evaluación</i>	X		X	
<i>Estándares y Currículo</i>	X		X	X
<i>Profesionales</i>			X	X
<i>Comunidad</i>			X	
<i>Infraestructura y Materiales</i>				X
<i>Ampliación a gran escala</i>	X			X

7. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES

Considerando la evidencia existente sobre la importancia de desarrollar programas para la primera infancia, y la necesidad y beneficios de invertir en la implementación de estos, resulta de particular interés identificar cuáles son los contextos en los que dichos programas pueden ser desarrollados de manera eficaz y eficiente, de acuerdo con los propósitos para los cuales fueron diseñados inicialmente.

La literatura existente da cuenta de dos categorías especialmente relevantes en las que se desarrollan las vicisitudes del proceso de implementación: la macro y la micro implementación. La primera se refiere a la creación y puesta en práctica de condiciones necesarias para que una política se aplique en una localidad o región, y la segunda a la prestación del servicio mismo (Berman, 1978). Dentro de cada una de estas se identifican factores que facilitan la puesta en marcha de los programas diseñados, y otros que la obstaculizan.

A la luz de analizar los resultados de lo reportado (en la bibliografía revisada como en las entrevistas realizadas con referentes en la materia) se agruparon los factores destacados en dimensiones que, según sus características, las condiciones en las que desarrollen o su presencia o ausencia, pueden constituirse en facilitadores u obstaculizadores del proceso de implementación.

De lo expuesto hasta aquí se puede concluir como recomendación para la implementación de políticas públicas y programas para la primera infancia, las siguientes dimensiones con las particularidades que pueden asumir. El orden responde a prioridades destacadas por las diversas fuentes de la investigación.

1) *Financiamiento*

Esta dimensión ha sido destacada como un facilitador clave a nivel de la macro implementación de programas para la primera infancia, en la medida en que constituya una política de Estado. Para ello es necesario una política de inversión sostenida y consensuada entre el nivel nacional y los provinciales, con metas claras y criterios de priorización. Entre las características deseables se encuentran: transferencias de fondos coordinada, evaluación cuidadosa de los costos programáticos, sistemas financieros y de definición de presupuestos articulados en los distintos niveles, sistemas seguros para la transferencia de fondos del nivel nacional a los niveles regional y municipal, y sistemas de contabilidad eficientes.

Por el contrario, puede constituir un obstáculo en la implementación a nivel macro cuando el soporte económico es inestable, inconsistente e insuficiente, no solo para garantizar el desarrollo de la política pública sino también para sustentar los elementos institucionales que garanticen la calidad, la equidad y la sostenibilidad. Si bien puede haber muchos modelos de financiación, si se depende de fuentes esporádicas de financiamiento la provisión de servicios se vuelve impredecible.

También resulta un obstáculo cuando los programas están enclavados dentro de importantes burocracias estatales. Los procesos administrativos y financieros complejos en este caso, junto con los

problemas contables, perjudican al programa que tiene que estar enfocado en el suministro rápido, oportuno y preciso de fondos para servicios directos en el nivel de la micro implementación.

2) *Gobernanza*

Dentro de esta dimensión se destaca la necesidad de definir y articular las Agendas Nacionales y Provinciales a la hora de implementar las políticas educativas para la primera infancia. Resulta necesario establecer criterios nacionales para garantizar coherencia en la normativa y en la formulación de definiciones curriculares y que, al coordinar estratégicamente las políticas, se logren integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva del largo plazo. Es fundamental establecer acuerdos federales que garanticen marcos de acción nacionales mínimos en aspectos sustanciales de la educación y el cuidado de los niños más pequeños.

La articulación entre niveles de gobierno respecto de la primera infancia se plantea como dificultad a nivel de la macro implementación debido a la debilidad de los Estados para gestionar políticas públicas integrales. Esto, debido a la fragmentación que tienen en relación con los diferentes sectores (educación, salud, protección, entre otros) y a las brechas entre niveles de gobierno (nacional, provincial, federal, distrital y municipal). La implementación de estas políticas requiere de una coordinación intersectorial, la descentralización y una articulación viable entre los distintos niveles de gobierno.

Así mismo la rotación frecuente en los cargos puede provocar rupturas en la continuidad y calidad de los programas. Son fundamentales los acuerdos inter-partidarios plasmados en políticas de Estado, ya que la inversión en ofrecer mejores perspectivas a los niños en situación más vulnerable no produce réditos políticos inmediatos. La participación de la sociedad en todas las etapas de las políticas (definición, implementación y monitoreo) es un factor decisivo para su sostenibilidad, ya que con los cambios de gobierno y/o autoridades, la voluntad política y las prioridades de las nuevas autoridades pueden cambiar.

El campo de atención a la primera infancia es muy heterogéneo en nuestro país. Además de las instituciones públicas, los proveedores privados, las organizaciones sin fines de lucro desempeñan un rol fundamental en la prestación de servicios, y requieren una mayor regulación y coordinación. Esta situación incrementa la importancia de la coordinación intersectorial, pero también las dificultades de la ejecución de las políticas. Es esencial una intervención institucional sólida para asegurar políticas de calidad, equitativas e integrales. Cuando las articulaciones se desdibujan en la cadena de mandos, los programas no llegan al territorio. De ahí, la necesidad de definir y potenciar los acuerdos nacionales para todas las instituciones que trabajan con la primera infancia. La construcción de estos consensos debe incluir a todos los actores involucrados de distintos sectores y niveles de gobierno, así como también de la sociedad civil y las familias.

Dentro de esta misma dimensión, se destaca como elemento facilitador en la implementación de las políticas para la primera infancia, la coordinación central. Es importante contar con una unidad

rectora para dirigir y gestionar el programa, unidades institucionales con capacidad de planificación, administración y convocatoria de los distintos sectores involucrados en la implementación de éste. La primera infancia se encuentra atravesada por la necesidad de servicios integrados, por lo cual es clave la coordinación horizontal (entre sectores como salud, nutrición, saneamiento, educación, trabajo y protección social) y la vertical (en los diferentes niveles de gobierno: nacional, subnacional y local). Contar con entidades articuladoras, es decir, instituciones con un mandato explícito para coordinar las iniciativas del conjunto de instituciones relevantes, resulta beneficioso para la implementación.

Es necesario que el gobierno nacional junto con los gobiernos provinciales elabore y lance un plan federal en el que estén definidos los roles, el financiamiento y se ordene el campo heterogéneo actual de la primera infancia. El nivel provincial resulta fundamental en la macro gestión de la implementación, por cercanía con los espacios de primera infancia. Mientras que gobierno nacional debería desarrollar los estándares, monitorear, y generar incentivos.

Sería fuertemente recomendable que la atención a la primera infancia estuviera concentrada en un solo ente, ya que el grado de coordinación necesario puede ser excesivo y, en la práctica, imposible. La posibilidad de crear un ministerio especializado en el tema, que absorba la misión y funciones de los demás, tanto a nivel nacional como en las provincias, permitiría una mayor y mejor coordinación entre las áreas de Educación, Desarrollo Social y Salud, como condición necesaria para avanzar y mejorar las políticas de desarrollo infantil.

3) *Intervenciones integrales*

Esta dimensión se destaca como facilitador de la implementación de políticas y programas a nivel micro en tanto sean enfoques integrales que incluyan la atención en todas las áreas del desarrollo infantil (la salud física, el funcionamiento cognitivo y la salud emocional). Estos programas requieren que los Estados integren todos los servicios necesarios y los ofrezcan apropiadamente. Desde una perspectiva ecológica (sistema relacional del desarrollo) de la primera infancia, se concibe al individuo inserto en una serie de contextos, por lo que no puede ser abordado a partir de un sólo nivel de análisis o disciplina. Incluye la biología del individuo y la vinculación de ese individuo con su grupo de cuidado primario y con su contexto social, educativo y cultural. Desde esta mirada el diseño de una política pública implica múltiples acciones que abarquen las distintas áreas.

En este mismo nivel, cuando lo que se encuentra son programas sueltos, desarticulados, pertenecientes a distintas áreas de gobierno o jurisdicciones, resulta un obstáculo a nivel micro para la atención de una de las franjas etarias más desprotegidas, los niños de 0 a 3 años. Por el contrario, incluir el cuidado, la enseñanza y la crianza, en toda institución dedicada a la primera infancia, facilita la implementación de las políticas.

4) *Monitoreo y Evaluación*

Son esenciales la información tanto sobre indicadores de carácter macro, que sirvan para la toma de decisiones de políticas, como sobre indicadores de carácter micro, que permitan evaluar la calidad y

adecuación de los programas. Es esperable que estas dos dimensiones de la evaluación se retroalimenten de forma permanente.

Se destaca como facilitador en la macro implementación de programas para la primera infancia la toma de decisiones sobre políticas públicas basadas en la evidencia científica. Contar con evidencia sólida del impacto de los programas asegura que las inversiones en el desarrollo infantil produzcan mejoras sostenidas del nivel de vida, y permitan combatir la desigualdad y la pobreza. Para garantizar que todos los niños y niñas reciban la atención que requieren es preciso identificar las dimensiones del desarrollo infantil que deben considerarse, y realizar un seguimiento de los niños más desfavorecidos para comprender su trayectoria de desarrollo y decidir cómo las políticas públicas pueden servirlos mejor. Es fundamental la evaluación con base a estándares.

En este sentido es necesario incorporar los aportes de distintas disciplinas, que estudian cómo se asocia la pobreza con el sistema nervioso, cuáles son los factores de incidencia y moderación, cuánto puede cambiarse a través de qué tipo de abordaje y en qué momento del desarrollo, etc.

Por otro lado, resulta un obstáculo importante a tener en cuenta que la evidencia está circunscripta usualmente a determinadas variables y si cambia alguno de los factores (por ejemplo, el cambio de la composición de la población o de las muestras, el cambio de barrio) se obtienen resultados distintos.

Constituye un facilitador a nivel de la micro implementación la evaluación continua de los programas que incluya sistemas comprehensivos de monitoreo y evaluaciones internas, así como informes regulares, procesos de retroalimentación programática y planificación permanente. Los programas deben crear e implementar sistemas destinados a garantizar la calidad, incluyendo estándares programáticos y sistemas de rendición de cuentas que guíen las actividades de capacitación, supervisión, monitoreo y evaluación. Los estándares programáticos deben evolucionar flexiblemente con el transcurso del tiempo para satisfacer las necesidades emergentes de las políticas, del programa y de los participantes a nivel local, regional y nacional.

Se destacan como dificultades la falta de obligatoriedad y el costo de las evaluaciones necesarias en la implementación, el análisis de la fiabilidad y de la evaluación de impacto. Y se señala como componentes esenciales, las características de objetividad y compromiso del cuerpo técnico y los consultores que forman parte de los procesos de evaluación y monitoreo.

Sería beneficioso establecer, junto con los programas de política pública en curso o a implementarse en el futuro, un plan de investigación articulado con dichos programas que resulte en un enriquecimiento recíproco.

5) *Estándares y Currículo*

Los estándares constituyen un elemento fundamental en la micro-implementación. Además de delinear qué debería pasar en un centro, qué tipo de estimulación deberían estar recibiendo los chicos, qué tipo de relación entre el adulto y los niños debería existir, también deben incluir los procesos y mecanismos de monitoreo del cumplimiento de estándares y la competencia necesaria en términos de

recursos humanos. Es importante destacar a la gestión como el centro de cumplimiento de esos estándares, aunque no se puede dejar de mencionar la complejidad que suma el constituir un país federal.

La creación de programas educativos (o la evaluación de la calidad de los existentes) debe incluir la preparación de planes de estudio, materiales, métodos de enseñanza/aprendizaje, ensayarlos en el terreno, revisarlos, y aplicarlos de manera flexible. La efectividad a largo plazo de los programas modelo para la primera infancia está relacionada con estándares y currículos que se concentran en todos los aspectos del desarrollo infantil: cognitivo, lingüístico, social, emocional y físico y cultural.

6) **Profesionales**

Esta dimensión comprende tanto la calificación y capacitación de los docentes y cuidadores, como las políticas de recursos humanos dirigidas a los mismos.

Fortalecer la formación inicial y continua de los docentes del sector educativo y de todos los profesionales que se desempeñan con niños pequeños, así como definir el perfil de los profesionales no docentes, planificar y garantizar su formación y regular su acreditación, resultan factores facilitadores de los procesos de implementación a nivel micro. Es necesario que la regulación y la oferta contemplen la especificidad del trabajo con la primera infancia, que incluye no sólo enseñanza, sino también crianza y cuidado. Hay evidencias del impacto positivo de la calidad de los agentes encargados de la educación temprana que saben cómo estimular y desarrollar las capacidades de los chicos. Los servicios de alta calidad se centran en el niño, con bajas tasas niños/cuidador y de rotación del personal. De esta manera los cuidadores conocen bien a los niños y pueden establecer relaciones estrechas y emocionalmente estables con ellos.

Las resistencias de los docentes y las esferas directivas a los cambios, así como las complicaciones que presenta el sistema educativo y de asistencia social para la incorporación de prácticas novedosas, aún teniendo evidencias de efectividad, constituyen obstáculos a la implementación a nivel micro.

Las políticas de recursos humanos hacen referencia al personal necesario para la implementación de los programas, sus condiciones de trabajo, la capacitación y estimulación. La ausencia de estas políticas, constituye un factor obstaculizador en la implementación de programas para la primera infancia. Resulta un desafío atraer y conservar personal calificado capaz para prestar servicios a los niños. Los países deben desarrollar un enfoque sistemático y competitivo para reclutar, capacitar, conservar y motivar a los trabajadores. Las inversiones en recursos humanos constituyen la base sobre la cual se debe construir la mejora y cobertura de los servicios.

7) **Comunidad**

Dentro de esta dimensión se destacan como factores que facilitan la micro implementación de políticas para la primera infancia, tanto la competencia cultural de los programas y servicios ofrecidos como la participación de las distintas comunidades en la formulación, implementación y evaluación de estos.

La competencia cultural indica la necesidad de adaptar el programa (manteniendo los lineamientos y objetivos esenciales al mismo) a las comunidades destinatarias, de manera tal que incorpore sus costumbres y tradiciones. La participación de líderes comunitarios en este proceso permite entender las necesidades y modalidades propias de un grupo, transformando lo que puede ser sentido como ajeno en propio. Si se involucra a los grupos interesados se puede identificar y analizar sus necesidades y expectativas, establecer prioridades, y considerar sus preferencia para que encuentren sentido a las políticas y contribuyan a su puesta en práctica.

Si los programas no son culturalmente relevantes y no se ajustan a los patrones locales de crianza y cuidado de los niños se dificulta la implementación, porque los participantes perciben rápidamente que el contenido programático no cumple sus expectativas y valores culturales.

Es sensiblemente importante la capacitación para todo el personal programático, remunerado y no remunerado, con el objetivo de prepararlo para prestar servicios culturalmente competentes. Así mismo, la creación de acuerdos con unidades no gubernamentales tales como organizaciones sin fines de lucro, organizaciones de desarrollo comunitario o cooperativas para prestar servicios.

Resulta beneficioso reunir a todos los actores involucrados en la implementación en un mismo espacio para pensar juntos. Es imprescindible hacer un diagnóstico de manera que se escuche la voz de quienes están trabajando en un contexto en particular, en un territorio determinado. Una política no se puede implementar y desarrollar de la misma manera en un contexto que en otro. La política se construye con la comunidad.

8) ***Infraestructura y Materiales***

Esta dimensión es mencionada como un elemento que dificulta la implementación a nivel micro de políticas para la primera infancia en la medida en que no se cuente con la infraestructura o los materiales necesarios para el desarrollo de los programas, o que los mismos sean inadecuados.

Llama la atención que no se haya encontrado reportes en los que la presencia de estos factores esté destacada como un elemento clave para la implementación efectiva de los programas.

9) ***Ampliación a gran escala***

Cuando se trata de diseñar un programa a gran escala o ampliarlo, se describe como elemento facilitador a nivel de la macro implementación hacerlo de forma planificada, escalonadamente y teniendo presente desde el inicio del diseño aquellas variables que van a intervenir en la escala ampliada.

Se plantea como una dificultad que, en la ampliación de la escala de los programas, el grado de entrenamiento, monitoreo y supervisión a menudo disminuye y se vuelve más difícil mantener fidelidad en la implementación de la intervención.

La creación de programas piloto para evaluar nuevas estrategias en pequeña escala y financiar a las organizaciones para que amplíen aquellas intervenciones que resulten ser efectivas es una dirección posible. Sin embargo, se destaca que haría falta una instancia intermedia de escalabilidad entre lo que se evidencia en la escala experimento y la política pública como una intervención dirigida a miles o millones de personas.

8. ANEXO I – Cuadro de factores que facilitan y/u obstaculizan la implementación

	Factores Facilitadores	Factores que Dificultan
Macro-implementación	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Financiación</i> • <i>Coordinación Central del Programa</i> • <i>Ampliación a gran escala planificada</i> • <i>Políticas basadas en evidencia</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Financiación insuficiente de programas</i> • <i>Coordinación intersectorial</i> • <i>Agendas Nacionales y Estatales – Articulación</i> • <i>Rotación de cargos políticos</i>
Micro-implementación	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Intervenciones integrales</i> • <i>Estándares y currículo</i> • <i>Calificación y capacitación profesional</i> • <i>Evaluación</i> • <i>Participación comunitaria y adaptación cultural de los programas</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Ausencia de políticas de recursos humanos</i> • <i>Procesos administrativos y financieros complejos</i> • <i>Infraestructura y materiales inadecuados/insuficientes</i>

9. ANEXO II – Modelo de entrevista con referentes de programas educativos para la primera infancia en la Argentina

Modelo de entrevista con referentes de programas para la primera infancia implementados en Argentina

Nombre:

Fecha:

Institución:

Cargo del Entrevistado:

Preguntas

1. ¿Cuál es/son el/los programa/s para la Primera Infancia que se está/n implementando? Por favor describa las características principales y a quien está dirigido. ¿Qué servicios ofrece y a quienes?
2. Por favor, describa brevemente por qué y cómo se decidió implementar este programa.
3. ¿Cuáles fueron los pasos que se siguieron para implementarlo? ¿Quiénes fueron los actores involucrados?
4. ¿Cuáles fueron las principales dificultades y obstáculos que se encontraron en el proceso de implementación? (Si no se hace referencia, preguntar por los siguientes ítems: financiación, procesos administrativos, recursos humanos, capacitaciones, organismos de dependencia del programa, coordinación del programa, coordinación con otros sectores, evaluación, participación comunitaria, comunicación, infraestructura y materiales)
5. ¿Cuáles considera que son los factores que han facilitado el proceso?
6. ¿Qué actores considera clave como aliados en el proceso de implementación?
7. Revisando el proceso en su totalidad, ¿cuáles son los pasos que considera esenciales?
8. ¿Desea agregar alguna información que considere de importancia y que no se le haya preguntado, en relación con los factores que pueden facilitar y/o obstaculizar la puesta en marcha e implementación de programas?
9. ¿Realiza algún tipo de evaluación? ¿En qué consta?

10. BIBLIOGRAFÍA

- Achaval, O. & Alucino, C. (2015). *Estrategias de protección a la primera infancia en la experiencia internacional*. 2018, de CIPPEC Sitio web: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1139.pdf>
- Aguilar Villanueva, L. (enero, 1993). *La implementación de las políticas*. Estudio introductorio y edición. México D.F., México: Miguel Angel Purrúa.
- Anderson, J. (2016). *Sistematización del Programa Nacional Cuna Más. Informe de evaluación*. 2018, de Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) – Perú. Sitio web: <http://evidencia.midis.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/Informe-Evaluacion-Final-3-Sistematización-Cuna.pdf>
- Araujo, M. (Marzo17, 2014). *Cómo mejorar los programas para la primera infancia en América Latina y el Caribe*. 2019, de Banco Interamericano de Desarrollo Sitio web: <https://blogs.iadb.org/efectividad-desarrollo/es/como-mejorar-los-programas-para-la-primera-infancia-en-america-latina-y-el-caribe/>
- Araujo, M. (2016). *Siete lecciones sobre la medición del desarrollo infantil*. 24/3/2020, de Banco Interamericano de Desarrollo Sitio web: <https://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/es/medicion-del-desarrollo-infantil/>
- Araujo, M., Ardanaz, M., Armendáriz, E., Behrman, J., Berlinski, S., Cristia, J., Flabbi, L., Hincapie, D., Jalmovich, A., Kagan, S., López Bóo, F., Pérez Expósito, A. & Schady, N. (2015). *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. 2019, de Banco Interamericano de Desarrollo Sitio web: <https://publications.iadb.org/es/los-primeros-anos-el-bienestar-infantil-y-el-papel-de-las-politicas-publicas>
- Baker-Henningham, H. & Lopez Boo, F. (2010). *Early Childhood Stimulation Interventions in Developing Countries: A Comprehensive Literature Review*. 2018, de The Institute for the Study of Labor (IZA) Sitio web: <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=62311011506701600206903102810712209201904006900806102809501910305202302101812602708002607005503908312400906601109707209808602900212211908902807610101110004023113096121014127091&EXT=pdf>
- Baker-Henningham, H. & López Boo, F. (Mayo 2013). *Intervenciones de estimulación infantil temprana en los países en vías de desarrollo: Lo que funciona, por qué y para quién*. 2018, de Banco Interamericano de Desarrollo Sitio web: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15370/intervenciones-de-estimulacion-infantil-temprana-en-los-paises-en-vias-de>
- Bellamy, C. (2001). *Estado Mundial de la Infancia 2001*. 2019, de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) Sitio web: <https://www.unicef.org/spanish/sowc01/pdf/fullsowcsp.pdf>
- Berman, P. (1978). *The Study of Macro and Micro implementation of social policy*. 2019, de The Rand Corporation Sitio web: <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P6071.pdf>
- Blanco, R. & Umayahara. (2004). *Síntesis Regional de Indicadores de la Primera Infancia*. 2019, de UNESCO Sitio web: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000146286>
- Blatchford I. & Woodhead, M. (2009). *Programas eficaces para la primera infancia*. 2018, de The Open University. Sitio web: [http://www.iin.oea.org/pdf-iin/RH/Programas_eficaces_para_la_primera_infancia\[1\].pdf](http://www.iin.oea.org/pdf-iin/RH/Programas_eficaces_para_la_primera_infancia[1].pdf)

Brown Golfus, K. (2016). *Montessori: An Early Childhood Education Model for Urban Schools*. 2018, de National Center for Montessori in the Public Sector Sitio web: <https://www.public-montessori.org/wp-content/uploads/2016/10/Montessori-An-early-childhood-education-model-for-urban-schools-Katie-Brown.pdf>

Cardini, A., Díaz Langou, G., Guevara, J., & De Achával, O. (2017). *Cuidar, enseñar y criar al mismo tiempo: el desafío para las políticas públicas para la primera infancia en Argentina*. Documento de Políticas Públicas/Recomendación N° 189. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Sitio web: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/03/189-DPP-EDU-PS-Cuidar-enseñar-y-criar-al-mismo-tiempo-el-desaf%C3%ADo-para-las-pol%C3%ADticas-p%C3%ADblicas-para-la-primera-infancia-en-Argentina-Noviembre-2017-vf-1.pdf>

Centro Latinoamericano para la Educación Preescolar - CELEP. (Junio/Diciembre, 2010). *Informe Final De La Evaluación Al Programa Primera Infancia Mejor*. 2018, de Centro de Referencia Latinoamericano de la Educación Preescolar/ Secretaría Estadual de Salud de Río Grande del Sur. Sitio web: <http://www.pim.saude.rs.gov.br/v2/wp-content/uploads/2014/07/PIM-Celep-Informe.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados*, Metodologías de la CEPAL, N° 2 (LC/PUB.2018/22-P). 2019, de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Sitio web: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44314/1/S1800852_es.pdf

Díaz Langou, G., Cardini, A., Florito, J., & Guevara, J. (2019). *Políticas para la niñez*. 2019, de Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Sitio web: https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/09/MEMO_Crianza_WEB.pdf

Elmore, R. (1979-1980). *Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas*. En *La implementación de las políticas* (pp.251-280). México: Miguel Ángel Porrúa.

Elmore, R. (1978). *Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales*. En *La implementación de las políticas* (pp.185-249). México: Miguel Ángel Porrúa.

Fernald, L., Kariger, P., Engle, P. & Raikes, A. (April 3, 2009). *Examining Early Child Development in Low-Income Countries: A Toolkit for the Assessment of Children in the First Five Years of Life*. 2019, de The International Bank for Reconstruction and Development-The World Bank Sitio web: http://siteresources.worldbank.org/INTCY/Resources/395766-1187899515414/Examining_ECD_Toolkit_FULL.pdf

Filgueira, F. & Aulicino, C. (2015). *La primera infancia en Argentina: desafíos desde los derechos, la equidad y la eficiencia*. 2018, de CIPPEC Sitio web: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1259.pdf>

Gormley, W. (Agosto 19, 2011). *From Science to Policy in Early Childhood Education*. *Science*, Vol. 333, Issue 6045, pp. 978-981.

Graham, T. (2018). *Reach up: La intervención para la primera infancia en Jamaica que causa furor* (Parte I y II). 2018, de Banco Interamericano de Desarrollo Sitio web: <https://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/es/reach-up-jamaica/>
<https://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/es/intervencion-para-la-primera-infancia/>

Heckman, J. (junio, 2006). *Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children*. *SCIENCE*, 312, pp.1900-1902.

Heckman, J. & Masterov, D. (abril, 2007). *The Productivity Argument for Investing in Young Children.*, de National Bureau of Economic Research - Working paper series Sitio web: <https://www.nber.org/papers/w13016>

Heckman, J., Elango, S., Hojman, A. & Garcia, J. (2016). *Early Childhood Education*. Forthcoming, in Moffitt, Robert (ed.), *Means-Tested Transfer Programs in the United States II*. Chicago: University of Chicago Press. Sitio web: https://heckmanequation.org/www/assets/2017/01/F_Heckman_Moffitt_093016.pdf

Llach, J. & Montoya, S. (junio,1999). *EN POS DE LA EQUIDAD- La pobreza y la distribución del ingreso en el área Metropolitana de Buenos Aires: diagnóstico y alternativas de políticas*. 2019, de IERAL - Fundación Mediterránea Sitio web: http://www.ieral.org/images_db/noticias_archivos/12-82837572.pdf

Martinez, L. & Ditzel, L. (2012). *Lineamientos para la implementación y gestión de políticas públicas de protección integral dirigidas a la primera infancia*. 2019, de Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (INN) - Organización de los Estados Americanos Sitio web: <http://www.iin.oea.org/pdf-iin/Lineamientos-Gestion-Primera-Infancia.pdf>

Ministerio de Acción Social – Republica Argentina. (2018). *Primera Infancia*. 2018, de Ministerio de Acción Social Sitio web: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/primerainfancia>

Moreno, L. (2015). *Prólogo*. En *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas* (pp. XIII-XV). New York: Banco Interamericano de Desarrollo.

Morton, D. (2016). *Early Childhood Development: The key to a full and productive life*. 2018, de Docplayer.net Sitio web: <https://docplayer.net/15966001-Early-childhood-development-the-key-to-a-full-and-productive-life.html>

UNICEF. (2014). Sitio web: <https://www.unicef.org/dprk/ecd.pdf>

National Research Council (US) Division of Behavioral and Social Sciences and Education. (2001). *Early Childhood Development and Learning: New Knowledge for Policy*. 2019, de National Academies Press (US) Sitio web: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK223292/#ddd000022>
<https://doi.org/10.17226/10067>

Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). (2018). *Programa compartido Metas Educativas 2021 Programa de atención integral a la primera infancia*. 2018, de Organización de Estados Interamericanos (OEI) Sitio web: <https://www.oei.es/historico/programcompartido3.php>

Organización Mundial de la Salud (OMS). (2013). *El desarrollo del niño en la primera infancia y la discapacidad: Un documento de debate*. 2019, de Organización Mundial de la Salud (OMS) Sitio web: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/78590/9789243504063_spa.pdf;jsessionid=BA252FE21D3ED18DD603B34A32182FA7?sequence=1

Paz, J., Beccaria, L., Born, D., Minujin, A., Waisgrais, S. & Fernánd, A. (2018). *Pobreza monetaria y privaciones no monetarias en Argentina*. 2020, de UNICEF Sitio web: <https://www.unicef.org/argentina/media/4156/file/Pobreza%20monetaria%20y%20privaciones%20no%20monetarias%20en%20Argentina.pdf>

Perry Preschool Project - HighScope. (2019). *Perry Preschool Project*. 2019, de HighScope Sitio web: <https://highscope.org/perry-preschool-project/>
<https://highscope.org/highscope-perry-preschool-study/>

Ponguta, A. & Potenza, F. (marzo, 2018). Orientaciones para la evaluación de planes y políticas públicas para la Primera Infancia. Con énfasis en educación y lectura. 2019, de Centro Regional para el Fomento en América Latina y el Caribe, Cerlalc-Unesco Sitio web: http://cerlalc.org/wp-content/uploads/2018/02/CERLALC_Publicaciones_OLB_Orientaciones_evaluacion_planes_primera_infancia_280218.pdf

Rebello Britto, P. (septiembre, 2017). *La primera infancia importa para cada niño*. 2019, de UNICEF Sitio web: https://www.unicef.org/spanish/publications/files/UNICEF_Early_Moments_Matter_for_Every_Child_Sp.pdf

Rey Sánchez Suárez, V. (2017). *Más que una guardería. El tránsito de Wawa Wasi a Cuna Más en Jicamarca*. 2018, de CLACSO-Grupo de Análisis para el Desarrollo Sitio web: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/grade/20170803051804/AI26.pdf>

Rubio-Codina, M., Araujo, M., Attanasio, O. & Grantham-McGregor, S. (2016). *Validez concurrente y viabilidad de pruebas cortas comúnmente usadas para medir el desarrollo infantil temprano en estudios a gran escala: Metodología y resultados*. 24/3/2020, de Banco Interamericano de Desarrollo. Sitio web: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Validez-concurrente-y-viabilidad-de-pruebas-cortas-comúnmente-usadas-para-medir-el-desarrollo-infantil-temprano-en-estudios-a-gran-escala-Metodolog%C3%ADa-y-resultados.pdf>

Sarakatsannis, J. & Winn, B. (October 25, 2018). *How states can support early childhood development, from birth to age five*. 2019, de McKinsey's and Company – Public Sector Sitio web: <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/how-states-can-improve-well-being-for-all-children-from-birth-to-age-five>

Steinberg, C., Cardini, A. & Guevara, J. (2019). *Mapa de la Educación Inicial en Argentina - Síntesis de resultados*. 2019, de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) Sitio web: <https://www.cippec.org/publicacion/mapa-de-la-educacion-inicial-en-argentina/>

Tiramonti, G. (2019). *¿Los niños se benefician de programas de cuidado y educación universal de la primera infancia?* 2019, de Argentinos por la Educación Sitio web: https://cms.argentinosporlaeducacion.org/media/reports/Reporte_Primer_a_Infancia.pdf

Van Huizen, T. & Plantenga, J. (octubre, 2018). Do children benefit from universal early childhood education and care? A meta-analysis of evidence from natural experiments. *ScienceDirect*, 66, pp.206-222.

Umayahara, M. (2004). *Coordinación Intersectorial de Políticas y Programas de la Primera Infancia: Experiencias en América Latina*. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. 2020, de UNESCO Sitio web: https://unesdoc.unesco.org/in/documentViewer.xhtml?v=2.1.196&id=p::usmarcdef_0000137514&file=/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach_import_d977c900-1420-453c-a031-f5c7e0650cc9%3F_%3D137514spa.pdf&locale=en&multi=true&ark=/ark:/48223/pf0000137514/PDF/137514spa.pdf#%5B%7B%22num%22%3A93%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22XYZ%22%7D%2C-213%2C825%2C0%5D

UNESCO. (2019). *La atención y educación de la primera infancia*. 2019, de UNESCO Sitio web: <https://es.unesco.org/themes/atencion-educacion-primera-infancia>

Urban, M., Cardini, A., & Flórez Romero, R. (2018). *It takes more than a village. Effective Early Childhood Development, Education and Care services require competent systems*. Sitio web:

https://t20argentina.org/wp-content/uploads/2018/07/TF-1-It-takesmore-than-a-village_final_with-template.pdf

Vargas-Barón, E. (2009). *Implementación a Gran Escala: El Desarrollo de la Primera Infancia en América Latina Diseñando programas de desarrollo de la primera infancia exitosos y sostenibles con cobertura nacional*. 2018, de UNICEF y The RISE Institute Sitio web: <https://web.oas.org/childhood/ES/Lists/Recursos%20%20Bibliografia/Attachments/45/46.pdf>

Wachs, T. (2000). *Necessary but Not Sufficient: The Respective Roles of Single and Multiple Influences of Individual Development*. Washington, D.C.: American Psychological Association.