Facultad de Trabajo Social UNER

Universidad Nacional de Entre Ríos

Carrera de Especialización en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia. Resol. “C.S” 320/11, 324/12.

Trabajo Final: “Los Centros de Desarrollo Infantil”, como herramienta Territorial, desde una mirada Integral de las Políticas Sociales. Espacios de Primera Infancia desde la nueva institucionalidad el nuevo paradigma, de la perspectiva del abordaje integral.”

Sede: NEA

Nombre del Autor/a: Natalia Evelyn Benitez

Titulo/s de Grado: Licenciada en Trabajo Social

Nombre del Director/a del Trabajo Final (Designados según Resolución "CD" "FTS""UNER" Nº Nro. 004/2015: Schnorr Rosana María

Título/s de Grado y Posgrado: Licenciada en Trabajo Social. Magíster en Políticas Sociales. Especialista en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia

Entre Ríos, Noviembre de 2020

INDICE:

Índice:……...…….…….Pág.2

Resumen…….……...Pág.3

Introducción…….…….…….....Pág.4

Metodología……Pág.6

Capítulo I: Modelo de Estado y Políticas Sociales en la Argentina...….Pág.8

Capítulo II: Construcción Histórico Social de la Infancia en la Argentina y las Políticas Públicas para la Infancia.…….Pag.18

Capítulo III: Los Espacios de Primera Infancia como Política Social…Pág.29

Capítulo IV: Espacios de Primera Infancia en la Provincia de Misiones. Experiencia de las actividades que se realizan en la localidad de Posadas…….……..Pag.37

Análisis Teórico…….....Pág.42

Reflexiones Finales….....…….Pág.49

Bibliografía……...Pág.51

RESUMEN

El presente Trabajo Final Integrador corresponde a la Carrera de Especialización en Políticas Publicas de Niñez, Adolescencia Y Familia, propuesto como requisito para obtener el título de Especialista.

La Carrera de Especialización es dictada por la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER) Facultad de Trabajo Social y cursada en la Universidad Nacional de Chaco Austral, de la localidad de Roque Sáenz Peña, Chaco, como sede de la Región (NEA) en convenio con el Gobierno Nacional, Resolución "C.S."320/11, 312/12.

Teniendo como eje los 12 módulos presenciales y 3 seminarios, realizados durante los años 2013 y 2014, el recorrido propuesto se inicia con nociones conceptuales básicas, sobre los distintos modelos de estado que atraviesa la Argentina desde fines de la década XIX, sus características, se focaliza en el dispositivo jurídico y su historia, hasta la actualidad y en este marco como se fueron desarrollando las políticas sociales de Niñez. Desde aquí, se da apertura a tres ejes teóricos, La relación Estado-niñez, la construcción histórico social de la infancia, desde el modelo tutelar hasta llegar al enfoque de derecho, después de la CDN.

En función de ello se analiza la evolución de las políticas sociales en la Primera Infancia desde la nueva institucionalidad, tomando como espacio de investigación los Centros de Desarrollo infantil, en la provincia de Misiones y en particular, realizando trabajo de Campo en los espacios de primera infancia en la localidad de Posadas.

ITRODUCCION

La propuesta de este texto es trabajar con los Centros de Desarrollo Infantil, que nos permita comprender, el proceso de transformación de las políticas de niñez, con el impacto de la Ley 26.061 de protección integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y el nuevo modelo de integralidad, que se viene construyendo desde el año 2003.

Se propone hacer un análisis del impacto en el territorio misionero, a través, del Plan Nacional de Primera infancia, el desarrollo de niños y niñas en su contexto familiar y comunitario, y la articulación, que generan espacios de trabajo conjunto entre organizaciones comunitarias, actores locales, provinciales y nacionales.

La infancia considerada como una construcción social e histórica, ofrece representaciones sociales acerca de la niñez que determinan la forma de ver y tratar a los niños, de asignarles roles y lugares en relación a los adultos. De la misma manera, su autoconcepción como grupo de edad varía sustancialmente según la época, la sociedad y el sector social de que se trate.

Tomando esas características como punto de partida, estas líneas apuntan a reflexionar en torno a las políticas destinadas a la primera infancia (y a la sociedad toda) desde el enfoque de derechos y la integralidad

Se tomara como análisis una práctica de campo, en la los jardines: de la localidad de Posadas, Misiones , asumiendo varias premisas de abordaje que propone la Secretaria Nacional de Niñez; desde la perspectiva de los derechos humanos, fortalecimiento de las capacidades de las familias respecto de su rol de crianza, la importancia del desarrollo infantil temprano, fundamental en el desarrollo de las diferentes etapas de su ciclo de vida ulterior respecto del desarrollo intelectual, emocional y físico.

Metodología Se realizara un análisis comparando conceptos y realidades históricas (Estado Social, Estado Neoliberal, Estado Articulador) Como marco de referencia se tomará lo trabajado en los Módulos de la Carrera de Especialización Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia y específicamente los módulos I: Estado, Políticas Públicas y Políticas Sociales y el módulo II: “La Construcción Histórico- Social de la Infancia y Adolescencia ,que nos permita comprender si los avances en políticas públicas, sociales, con abordaje integral, intersectorial, de base territorial, que integran transversalmente el enfoque de derechos, a través del fortalecimiento de las capacidades de crianza y el incremento del capital socio- cultural de las familias con niños pequeños, garantiza una mejor calidad de vida en las comunidades con ejes en los más chicos en el marco del nuevo paradigma. Para el análisis se tomara como muestra entrevistas a actores involucrados, agentes territoriales, Órgano de aplicación local. (Se aclara que debido al contexto de cuarentena, que se está atravesando a nivel mundial, se debieron tomar entrevistas, con referentes provinciales, municipales y técnicos supervisores el Plan, vía telefónica, contando experiencias realizadas hasta el año 2019, ya que actualmente estos espacios permanecen cerrados)

Se buscará dar cuenta de dicho trabajo articulador teórico práctico en cuatro capítulos: En el primer capítulo se introducen las nociones básicas o conceptos previos respecto a los modelos de Estado desde fines del siglo XIX y las políticas

sociales en la Argentina en cada momento. En el segundo capítulo, se analizara el recorrido y la construcción Histórico social de la Infancia, la perspectiva histórica aportada en la especialización, del modelo tutelar de 1919 (Ley 10903), al enfoque de Derechos, con la sanción de la Ley 26.061, que resultan útiles para ubicar a la infancia en los distintos contextos socio históricos que contribuyen a relativizar la mirada del presente el cambio de paradigma sobre la niñez. En el tercer capítulo, se realiza la presentación de una política pública que se viene implementando desde el año 2016 políticas sociales. Finalmente en el cuarto capítulo, se propone realizar un análisis del impacto de esta política pública de inclusión social como los Espacios de Primera Infancia, en la Provincia de Misiones, para ello se acuden al buceo bibliográfico existente al respecto. Se seleccionó también debido al contexto de pandemia mundial, encuestas vía mail con referentes del Sistema de Protección de NNyA, para que puedan transmitir el recorrido realizado hasta el año 2019. Se arriba a conclusiones generales y se formulan algunas propuestas para optimizar los alcances de la política social analizada en su contexto.

METODOLOGIA

El planteo de la investigación estuvo centrado en analizar e interpretar los Espacios de Primera Infancia desde la nueva institucionalidad el nuevo paradigma, de la Protección de Derechos con perspectiva del abordaje integral tomando como ejes palabras claves tales como, Estado y Políticas Sociales, Instituciones locales y agentes territoriales, Articulación de recursos, Abordaje integral, Estrategias comunitarias, Derechos de los niños, niñas y adolescentes, Atención en su singularidad e identidad, Estimulación temprana, Desarrollo integral, Familia y espacio comunitario y los factores que actúan como dificultades y/o fortalezas como las potencialidades, en pos de alcanzar una efectiva articulación entre las instituciones y organizaciones sociales que convergen el sistema de Protección Integral de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. El universo de análisis tomado para la investigación se remitió a los Espacios de Primera Infancia, como análisis general y tomando un jardín maternal en particular como muestra. Se realizara un análisis comparando conceptos y realidades históricas (Estado Social, Estado Neoliberal, Estado Articulador)Como marco de referencia se toma lo trabajado en los Módulos de la Carrera de Especialización Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia y específicamente los módulos I: Estado, Políticas Públicas y Políticas Sociales y el módulo II: “La Construcción Histórico- Social de la Infancia y Adolescencia , entre otros autores que se fueron agregando en el recorrido de la investigación, que nos permitió comprender si los avances en políticas públicas, sociales, que integran transversalmente el enfoque de derechos, a través del fortalecimiento de las capacidades de crianza y el incremento del capital socio-cultural de las familias con niños pequeños, garantiza una mejor calidad de vida en las comunidades con ejes en los más chicos en el marco del nuevo paradigma. También para el análisis se toma como muestra encuestas realizadas a actores involucrados (agentes territoriales, Órgano de aplicación local, supervisores del Equipo técnico EPI) informes de seguimiento de todos los espacios de la localidad de Posadas, que abarque todos los ámbito de actuación (educación, salud, desarrollo social, trabajo comunitario, familias, capacitaciones) y que a su vez mantenga una relación directa con las cuestiones de la infancia en la localidad. Las unidades de análisis se construyeron en función de las categorías y las preguntas directrices planteadas en la búsqueda de responder al problema planteado como objeto de estudio. Se analizaron discursos de los actores locales, contenidos de documentos Técnicas utilizadas: encuestas semiestructurada relevamiento y mapeo de actores relevamiento de documentos oficiales, convenios, análisis de investigaciones previas. Selección de la muestra cualitativa. El mismo buscó en una primera instancia adquirir conocimientos previos e información sobre el espacio de intervención, lo cual facilitó un posterior trabajo de campo con mayor profundidad, una vez lograda la caracterización contextual del territorio. De esta manera, mediante la consulta de diversas fuentes secundarias se pudo obtener una primera aproximación al territorio.

Es menester aclarar, debido al contexto mundial de pandemia que estamos atravesando y actualmente en la ciudad de Posadas en etapa de Distanciamiento Social Obligatorio, estos espacios se encuentran cerrados desde el mes de marzo, motivo por el cual el contenido de análisis cambia de línea tomando como muestra las actividades que se realizaron hasta el año 2019 inclusive y se debieron realizar cuestionarios vía mail con la directora de uno de los espacios que actualmente están conveniados con EPI, Referente del Órgano de Aplicación y técnicos supervisores del Equipo Senaf en la ciudad de Posadas.

CAPITULO I

MODELOS DE ESTADO Y POLITICAS SOCIALES EN LA ARGENTINA

Para comprender el proceso histórico del Estado y las Políticas públicas en la Argentina, es fundamental el marco teórico que da contenido a ese momento y que atraviesan las políticas sociales en el contexto actual.

Resulta necesario introducir las palabras claves de conceptos que serán básicos para la comprensión del análisis planteado en este trabajo, de la metodología empleada y los argumentos que la sostienen. Ellos son: Estado y Políticas Sociales. Instituciones locales y agentes territoriales. Articulación de recursos. Abordaje integral. Estrategias comunitarias. Derechos de los niños, niñas y adolescentes. Atención en su singularidad e identidad. Estimulación temprana. Desarrollo integral. Familia y espacio comunitario. Los especialistas en la problemática sostienen que el Estado, además de ser un instrumento de dominación política, es un ordenador de la sociedad; un articulador social, un estructurante de la sociedad que impone determinado tipo de orden. Si bien surge con el orden político del capitalismo adopta distintas formas que se vinculan con determinados contextos históricos. Cuando hablamos de la crisis de una forma de Estado se hace referencia a un punto de inflexión, implica una transformación; lo que cambia es la forma de éste, manteniéndose invariable la relación fundamental de dominación, sea éste capitalista o socialista, no es algo inmutable, es un producto histórico, que ha adquirido diversas Formas. "*Alicia Iriarte" (2011)*

La intervención – articulación del Estado en la Argentina: *"Por regla general, en los debates acerca de los problemas relacionados con el Estado se habla directa o indirectamente sobre otros dominios de la vida social. En el plano estatal se cristalizan las anteriores y presentes relaciones de fuerza entre actores sociales existentes de una sociedad cuando se proponen cambios de sus estructuras legales y administrativas se está planteando una lucha de poder para modificar sus orientaciones inmediatas y futuras. (...) Es decir, los diagnósticos sobre la situación estatal están asociados a concepciones sociales, políticas y económicas, e invariablemente aconsejan cambios en las legislaciones (...)"* Sidicaro (2011)

Analizar los distintos tipos de articulación Estado-sociedad que se han conformado desde la constitución del estado moderno en la Argentina nos lleva a situarnos en un proceso que comienza en el siglo XIX. Desde entonces se han sucedido distintas formas de relación Estado-sociedad". *Alicia Iriarte (2011)*

Para poder tener una comprensión más global del fenómeno es necesario señalar que desde fines del siglo XIX y a través del siglo XX, la construcción de los Estados Nacionales siguió un proceso, que muchos países del mundo compartieron, desde América Latina hasta Europa pasando por los Estados Unidos y, a mediados del siglo XX muchos países de Asía y África completaron el proceso. "Dentro de este proceso de construcción social, la formación del estado nacional supone a la vez la conformación de la instancia política que articula la dominación en la sociedad, y la materialización de esa instancia en un

conjunto interdependiente de instituciones que permiten su ejercicio". (Oszlak, 1978).[1]

El Estado argentino a lo largo de la historia asumió diversas transformaciones dividido en los siguientes periodos:

1- el modelo constituido a mediados del siglo XIX, que sería identificado como el liberal oligárquico.
2- El Estado intervencionista/desarrollista
3- El que comienza a conformarse a partir de la década del '40, de Bienestar o social
4- El tipo de Estado burocrático- autoritario que se ubican en la década del '70
5- El modelo que comienza a delinearse a fines de la década del '70 a partir de la crisis del Estado de bienestar, y queda configurado a fines de los '80 y comienzos de los '90 con las políticas de ajuste y la nueva integración al mercado mundial, el estado neoliberal.
6- 2002-Crisis del estado neoliberal y apertura hacia un estado articulador e integrador
7- 2015- Crisis del estado articulador, integrador de la inclusión social hacia la focalización

1-Una de las características del Estado liberal-oligárquico es que se configuró a partir de la segunda mitad del siglo XIX constituido con la fuerza de un gobierno central, que se impuso ganando el control del espacio social y territorial. Esa centralización del poder político no hubiera sido posible sin el concurso de una fuerza militar. Por otra parte a este dominio del territorio contribuyó la formación de un mercado nacional, que unificó el espacio interior para integrarlo en la economía internacional. El ingreso de capitales extranjeros, además, se llevó a cabo a través del modelo agroexportador. El modelo agroexportador imperante en nuestro país en el siglo XIX se apoyaba en una clara división internacional del trabajo por la cual Gran Bretaña era la proveedora de productos manufacturados mientras que Argentina era la proveedora de materias primas. En ese contexto el estado argentino promovió la plena inserción al mercado mundial.

La conformación del estado nación en la Argentina tuvo, además, características particulares en tanto coincidió con la incorporación de una gran masa inmigratoria proveniente de Europa occidental. El proceso de organización nacional terminó a partir de los '60 con las autonomías provinciales a través del ejército nacional, llevando a cabo obras de infraestructura y comunicaciones y extendiendo las relaciones capitalistas a todo el territorio nacional. El elemento productivo central de este modelo de acumulación agroexportador fue la estancia, que terminará simbolizando el sistema de autoridad económica y

[1] La formación del estado es un aspecto constitutivo del proceso de construcción social. De un proceso en el cual se van definiendo los diferentes planos y componentes que estructuran la vida social organizada. En conjunto, estos planos conforman un cierto orden cuya especificidad depende de circunstancias históricas complejas. Elementos tan variados como el desarrollo relativo de las fuerzas productivas, los recursos naturales disponibles, el tipo de relaciones de producción establecidas, la estructura de clases resultante o la inserción de la sociedad en la trama de relaciones económicas internacionales, contribuyen en diverso grado a su conformación.- (Oszlak, 1978). REFLEXIONES SOBRE LA FORMACIÓN DEL ESTADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA SOCIEDAD ARGENTINA*

política cultural de la clase dominante. Se constituyó un régimen político censitario, centralizado en la presidencia bajo la forma del "unicato", de control de las provincias. El gobierno y los asuntos nacionales se estructuraban de tal forma que servían y satisfacían a un círculo restringido de intereses y de individuos privilegiados de la oligarquía. El sistema político se caracterizó por la constitución de un régimen de partidos de notables, con fuertes restricciones en la participación, en tanto se restringía el acceso a la mayoría a las decisiones. Se trató de un modelo de amplias libertades civiles y restringidas libertades políticas. El Estado adoptó un rol modernizador y portador de un progreso identificado con el mundo cultural europeo occidental. Se promovió la integración social mediante el amplio acceso al sistema educativo. La constitución de la identidad nacional fue desarrollada a través de la educación pública. El período que corresponde a este modelo de relaciones estado - sociedad fue destacado, desde una perspectiva modernizadora, como una etapa de crecimiento y ascenso en el contexto mundial y, desde una perspectiva democrática, ha sido criticado por su carácter elitista y autoritario. Este estado liberal oligárquico cambia de régimen político en 1916 donde se produciría el pasaje del estado liberal oligárquico al democrático liberal, momento en el cual de la democracia restringida se pasaría a la ampliada, lo que beneficia la democracia y las libertades políticas a partir de la irrupción del radicalismo irigoyenista y la incorporación de los sectores medios con su exigencia de participación en el sistema. El Estado entonces, se ubica como armonizador de los diferentes intereses en juego. No obstante no hubo ruptura con la clase dominante en tanto había consenso sobre la forma de entender el progreso económico. *Alicia Iriarte* (2011)

En 1880 se unifica y constituye en todo el territorio nacional, Podríamos denominarla como el momento en que el Estado no articula no interviene, no porque no tenga incidencia en la realidad- porque el acceso a la política por parte del conjunto del sociedad estaba reducido a una parte los grupos sociales que la conformaban (y que a la vez detentaban los medios económicos), y en consecuencia solo una parte de la sociedad gozaba de los derechos políticos. De este modo y teniendo en cuenta que los derechos son dados y expresados a través del Estado a partir del conflicto entre grupos sociales, podemos decir que grandes sectores de la sociedad no tenían participación ni incidencia en la definición de los asuntos estatales y políticos públicos.

Es esta etapa se lleva adelante una ampliación desde los derechos civiles hacia los derechos políticos. Este proceso está asignado por una complejización en las estructuras e instituciones del estado, ya que ahora otros sectores de la sociedad civil anteriormente excluidos pasan a ser reconocidos legalmente a través del derecho. En este sentido hablamos de una complejización del estado, ya que debe nuevas y distintas demandas surgen en el devenir de los procesos históricos, y por lo tanto, las instituciones hasta el momento existentes se formulan en función de las nuevas realidades. En el campo de la sociedad civil participan los grupos, asociaciones, clases sociales, individuos, sindicatos y partidos políticos que van asumiendo importancia en la vida social y política

2- Luego de la Revolución Libertadora cambia el régimen político, pero la intervención del estado en el desarrollo continúa con un nuevo subtipo del estado social: el estado desarrollista. Este tipo de estado, impulsado como idea fuerza

por la CEPAL, dominó la escena latinoamericana hasta la segunda mitad de los años sesenta.

El estado desarrollista era intervencionista más que estatista y, aunque preconizaba un fuerte sector público el orden económico seguía basado en el mercado, pero en un mercado regulado por la planificación. Invierte la dirección del movimiento y cambia la conexión populista fundamental, centrándose primariamente en la promoción del crecimiento económico. Ello implicaba la postergación del estado benefactor.

En Argentina se desarrolla en el marco de una democracia con proscripción, con una estrategia económica que amplía las estructuras tecno burocráticas, distinguiéndose de la estrategia nacional popular en cuestiones de énfasis: mientras la última consideraba al estado en función de la distribución y la autonomía nacional, la desarrollista lo hizo a favor del aumento de la inversión y la integración a este proceso del capital extranjero. Este modelo otorgaba un rol mayor al empresariado, a la racionalidad del sector público y menor para los sindicatos y la movilización popular. El énfasis fundamental del estado desarrollista estuvo orientado al crecimiento económico mientras que en el populista éste era esencialmente redistribustivista.

3- El Surgimiento del Estado Social y/o de Bienestar es producto de la crisis del capitalismo del ’30 y la sustitución de importaciones en los países periféricos. El estado comienza a adquirir nuevas características al tiempo que pierde hegemonía el sector oligárquico; la sociedad civil ha sufrido transformaciones con el advenimiento de nuevos actores, el empresariado industrial y el proletariado urbano. La necesidad de superación de la recesión y el estancamiento que generaba el capitalismo del laissez faire dieron una respuesta de carácter estatista. La incorporación de los trabajadores y la desarticulación de relaciones que se arrastraban del tipo de dominación oligárquica se realizaron a través de líneas nacional-populares.

Es el contexto de surgimiento de lo que se conoció como el estado benefactor, momento de incorporación de grandes masas y de necesidad de contrarrestar las grandes crisis del capitalismo. El estado deja de concebirse como gendarme y exclusivo protector de los derechos individuales para convertirse en garante de los derechos sociales. Surge la imperiosa necesidad política de atender las demandas de los nuevos sectores sociales constituidos en actores en la escena política. Es un modelo que se caracteriza por la intervención, por su acción en forma de prestaciones sociales, dirección económica y distribución del producto nacional. El modelo de acumulación característico de este tipo de relación Estado-sociedad en la Argentina se basó en un modelo de industrialismo sustitutivo que reemplazó al agroexportador. En lo social se producirá una profunda transformación demográfica y social en la que resultarán de significativa importancia las migraciones internas de zonas del interior hacia las regiones del litoral industrializadas. Este modelo está asociado en nuestro país con el peronismo. Basa su legitimación en la respuesta del estado a las demandas populares, en el distribucionismo y el liderazgo carismático como articulador de la movilización popular. El reto consistía, en que en el inédito contexto político y social de masas, el Estado debía adaptarse al mismo con nuevas alianzas y con la ampliación efectiva del régimen político sobre la base de una mayor participación. Esta nueva articulación Estado-sociedad significó el

tránsito de una política de incorporación restringida a otra con participación ampliada de nuevos sectores. En lo económico el estado pasó a tener un papel activo en la producción de insumos básicos y en la aplicación de instrumentos de políticas, cuotas de importación, crédito industrial, promoción sectorial, etc. El estado adquirió así un rol protagónico en la promoción del crecimiento económico.

Luego de la Revolución Libertadora cambia el régimen político, pero la intervención del estado en el desarrollo continúa con un nuevo subtipo del estado social: el estado desarrollista. Este tipo de estado, impulsado como idea fuerza por la CEPAL, dominó la escena latinoamericana hasta la segunda mitad de los años sesenta. El estado era intervencionista más que estatista y, aunque preconizaba un fuerte sector público el orden económico seguía basado en el mercado, pero en un mercado regulado por la planificación. Invierte la dirección del movimiento y cambia la conexión populista fundamental, centrándose primariamente en la promoción del crecimiento económico. Ello implicaba la postergación del estado benefactor. En Argentina se desarrolla en el marco de una democracia con proscripción, con una estrategia económica que amplía las estructuras tecno burocráticas, distinguiéndose de la estrategia nacional popular en cuestiones de énfasis: mientras la última consideraba al estado en función de la distribución y la autonomía nacional, la desarrollista lo hizo a favor del aumento de la inversión y la integración a este proceso del capital extranjero. Este modelo otorgaba un rol mayor al empresariado, a la racionalidad del sector público y menor para los sindicatos y la movilización popular.

El énfasis fundamental del estado desarrollista estuvo orientado al crecimiento económico mientras que en el populista éste era esencialmente redistributivista.

Hay que tener en claro que el Estado siempre articula en relación a la sociedad: sea para modificar relaciones existentes, sea para desarticular unas y construir otras, sea por acción u omisión. Inclusive, lo que hemos acordado en denominar Estado no intervencionista cumple con estas características. Las diferencias son cualitativas y de grado según las épocas históricas, y son las crisis de la sociedad las que hacen emerger estas cuestiones con más fuerza. (*Cuadernillo Políticas Sociales, 2007:12*).

4- Posteriormente, en 1966 –y en la década del ‘70-se inicia la fase burocrático-autoritaria del estado. Esta se caracterizó por la exclusión política y la presencia de corporaciones industriales al poder. Suponía que la única restricción al proyecto de desarrollo y modernización del país residía en el alto nivel de conflictividad social de la época, la forma en que se había realizado la incorporación de la clase obrera y la ineficacia de la política neoliberal. Este régimen autoritario estaba fundado en la hipótesis de una guerra interna de carácter ideológico, articulada en torno al conflicto entre capitalismo y comunismo, y asentada en le retórica de la modernización y la inserción en la civilización occidental y cristiana. El diagnóstico en el que se asentaban era el de una situación donde prevalecía una creciente movilización de masas que desbordaban al estado, con el riesgo de una amenaza incontrolable para el orden social vigente. Adopta la forma inédita de un estado militar que no dependía de un caudillo sino que es producto de operaciones planificadas por los estados mayores de las FF.AA. En el mismo las posiciones superiores de gobierno estarán ocupadas por personas que accedían provenientes de organizaciones

complejas y altamente burocratizadas (fuerzas armadas, grandes empresas). Este era un sistema de exclusión política y económica, despolitizante, que se corresponde con la etapa de profundización del capitalismo periférico y dependiente pero también dotado de una extensa industrialización Estos regímenes militares eran partidarios del libre juego del mercado, al que concebían como el ámbito por excelencia de la libertad individual. En tanto la esfera de responsabilidad del estado debía ser subsidiaria. El estado autoritario era un estado gendarme entre cuyas funciones ese encontraba garantizar y resguardar el mercado como órgano regulador económico y social básico.

5-Desde fines de la década del ’70 comienza a dejarse atrás un modelo basado en la industrialización sustitutiva, la política de masas y el desarrollo industrial; se asiste a la crisis de ese modelo de industrialización sustitutiva basado en le demanda interna. El impacto del endeudamiento y de la necesidad de políticas de ajuste se impone junto a la necesidad de lograr una nueva inserción a nivel internacional.

Desde las posturas neoconservadoras se diagnosticó la crisis del estado de bienestar señalando el excesivo tamaño adquirido por el sector público, la necesidad de reducir los costos del Estado y fomentando el desarrollo de un amplio sector privado de servicios. En los ’80, con la democracia, explota la crisis de la deuda y al fin de la década se produce la profundización de la crisis del Estado, que hace eclosión con la hiperinflación.

Este modelo se inserta en un contexto internacional impactado por la globalización de la economía y por la difusión a nivel mundial de las pautas de la economía de libre mercado. Desde fines de los ’80 predomina, entonces, el enfoque neoliberal del estado que se expresa en términos económicos como lucha contra la inflación y a favor de una separación estado sociedad civil para alcanzar la estabilidad económica.

Este modelo destaca el excesivo tamaño adquirido por el sector público, crítica al exceso de burocracia y la descontrolada expansión del gasto fiscal, promueve mayor libertad para el mercado. En los ’90 se encara un proceso de redimensionamiento del estado y del papel prestado por el sector privado, delineándose un nuevo modelo de acumulación. El eje del proceso económico deja de ser el trabajador y su organización pasa a ser el mercado, el consumidor y el management. En muchos casos se apeló a la privatización de empresas públicas prestadoras de servicios, a la descentralización y a la reducción del papel del estado en aspectos vinculados con la función social del estado. Esta modelo impulsa además, la flexibilización laboral y da lugar a la precarización de las relaciones laborales. Se asiste al pasaje de un modelo cultural vinculado a lo público estatal, de solidaridades nacionales hacia otro vinculado al mercado, a la sociedad civil y la competencia. En este contexto se verifica el pasaje de la centralidad que adquiría la figura del “trabajador” a la del “consumidor”. La relación Estado-sociedad se modifica y el estado se reestructura tanto en relación con los factores internos como con los externos, emergiendo un nuevo modelo: el estado neoliberal. El mismo se constituye en garante de las nuevas reglas de juego, de los equilibrios macroeconómicos, la competencia y la diferenciación estado y sociedad civil, en un marco de un modelo de acumulación orientado al mercado externo. *Alicia Iriarte (2011)*

Reforzando su descripción delas implicancias socio-políticas del neoliberalismo, Luis Enrique Alonso manifiesta que este modelo"… ha creado convenciones institucionales que contextualiza el ámbito de la necesidad en un marco mucho más restrictivo, individualizado y fragmentado a la vez que dan más peso al mercado que al Estado en la formación básica de motivaciones y expectativas de los ciudadanos, con lo que ello significa de privatización de los sistemas de legitimación y consenso social.

Partiendo de que las políticas públicas, son un modo de articulación entre el Estado y la sociedad, esto significa que tienen la capacidad de modificar las relaciones allí presentes, orientadas en función de otra composición y reorganizándolas en relación con los grupos sociales. Podemos afirmar entonces que las políticas públicas son el "Estado en Movimiento" o las acciones del Estado puestas en prácticas, pues el Estado no es un espacio pasivo que simplemente recibe demandas de los diferentes intereses de la sociedad. (*Cuadernillo Políticas Sociales, 2007:12*).

El neoliberalismo supuso una creciente fragmentación y atomización de la sociedad en el marco de la implementación de determinadas políticas sociales, donde la fragmentación social se correspondía con la fragmentación y dispersión de las políticas sociales.

En este sentido, la ideología neoliberal piensa la política como técnica o administración, transformando a las personas en beneficiarios, en objetos y no en sujetos activos, estilo de gestión tecnocrático propio de las reformas orientadas al mercado y desarticulando la participación social.

A finales de los 90 la cartera programática del Gobierno Nacional destinada a atender a la población en situación de vulnerabilidad social estaba integrada por unos 76 programas sociales focalizados todos gestionados en su gran mayoría sobre una duplicación de estructuras administrativas y en un marco signado por un bajo rendimiento en términos de impacto, lo cual dio como resultado la perdida de posibles ventajas de economías de escala con una fuerte tendencia a ser administradas en forma de clientelar (Documento del Ministerio de Desarrollo Social, 2003)

En este contexto y en referencia a las políticas neoliberales de los 90 es importante señalar que "…la política social, además abandona el rol en la condición social que tradicionalmente ocupo y se fragmenta en intervenciones territoriales singulares, se focaliza en la pobreza y la marginalidad, se especializa en la atención a sujetos y familias en los límites de la supervivencia física, contribuyendo técnicamente a acentuar la segmentación…" (Luciano Andreanacci, 2001)

Asimismo, "(…) durante la década del 90 la mayoría de los países del mundo se embarcaron en programas de reforma más o menos ambiciosos, cuyo rasgo principales fue la reducción del aparato estatal a través de desregulación, descentralización, privatización, tercerización y de achicamiento de las dotaciones del personal. [2]

[2] "La descentralización debe estar inserta en el proceso más amplio de reformas del estado (…) Es fundamental considerar el proceso histórico más amplio de formación y construcción de los estados nación" (TCD. Proceedings 1987:69) La descentralización territorial supone la transferencia de

El Banco Mundial las englobo en la común denominación de reformas de primera generación" (…) "(…) junto con estas transformaciones en el tamaño del Estado, en las funciones a su cargo y en la composición de personal, se produjo otro fenómeno que ha pasado bastante inadvertido para los analistas de la reforma estatal: la virtual desaparición de la presencia del Estado en el ámbito subnacional (…) (Oscar Oszlak)

6- Desde el año 2003, se adoptó una mirada de las políticas sociales, reparadora y constructora, pensando a las personas como titulares de derecho, integrantes de la comunidad, de una cultura, convicciones indispensables para la reconstrucción de la ciudadanía. Desde ese momento se busca hacer el aporte para reconstruir espacios que integren a las comunidades fortaleciendo la organización y la participación.

Este nuevo estado social, es un estado activo y promotor, que cree en la inversión social y en la autogestión popular, para el abordaje integral de las necesidades del pueblo.

Abordaje integral de las Políticas Sociales en la Argentina. Una nueva Mirada

Las problemáticas sociales, por su multicausalidad, demandan una visión integral, que no recorte a los sujetos de los contextos, de su historia, cultura, capacidades y fracasos, que se haga cargo de los vestigios de los estados sucedidos y sucesivos y a partir de allí reinvente.

Desde esta mirada, se hace necesario rescatar y propiciar la capacidad innovadora de los ciudadanos y permitir liberar su potencial creativo. Una vez que la comunidad adquiere y se apropia de un nuevo modo de hacer, construye confianza en sí misma, en la propia capacidad creativa y en las potencialidades de acción conllevando una mayor participación en proyectos comunitarios y fortaleciendo el protagonismo popular.

Desde esta perspectiva el Estado Nacional apunta a reconstruir el sentido de comunidad, con prácticas participativas e integrales, con el compromiso de crear

---

responsabilidades y toma de decisiones desde una agencia del GC hacia una agencia de gobierno subnacional (regional o local). Dependiendo de si ésta va acompañada o no también de una transferencia financiera suficiente para que la agencia subnacional pueda desempeñar sus funciones eficientemente, la descentralización territorial podrá ser considerada completa o incompleta. La transferencia de funciones a la población organizada. Este tipo de reforma, denominada frecuentemente en la literatura "devolución a la sociedad civil", incluye un gran número de transferencias de responsabilidades, toma de decisiones, e incluso en ocasiones de fondos a diferentes tipos de organizaciones populares. No incluye, sin embargo, la transferencia de activos, responsabilidades, capacidad de toma de decisiones, o de fondos, a empresas que funcionan con base en criterios nétamente mercantiles (las "firmas" o empresas privadas). La transferencia de funciones a las empresas que operan en el mercado Este tipo de reforma, también denominada "privatización" por algunos, supone a su vez dos tipos de transferencias: . La venta o transferencia de activos públicos a firmas de derecho mercantil (empresas "privadas") Este tipo de transferencia generalmente se suele confundir con la "descentralización territorial" (vide infra). Este tipo de transferencia suele confundirse con la privatización (vide infra). Algunos autores denominan a este tipo de reforma "co-participación" (o en inglés partnership), lo que parte del supuesto de que el estado continúa ejerciendo algún tipo de función de seguimiento (monitoreo) o de toma de decisiones en el desempeño de la función. La contratación de servicios (o responsabilidades), sin que medie una transferencia de activos, a empresas "privadas". Reforma ésta que en América Latina suele recibir el nombre de "tercerización". Rondinelli (1981, citado por Manor 1994:4). REFORMAS DEL ESTADO Y DESCENTRALIZACIÓN: CATEGORÍAS TEÓRICAS Y PROCESOS HISTÓRICOS

las condiciones materiales necesarias en el pueblo, con cooperativismo, con trabajo, con economía social, y principalmente articulando con las instituciones locales, provincias, municipios, organizaciones sociales y comunitarias.

Este nuevo Estado Social, es un Estado activo y promotor, que cree en la inversión social y en la autogestión popular, para el abordaje integral de las necesidades del pueblo. *(Cuadernillo Políticas Sociales, 2007:12).*

En este contexto una política pública social innovadora son los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) comunitarios (ley 26.233-2007) como respuesta del Estado Nacional, con el avance en el reconocimiento de los derechos del niño como sujetos de Derecho, con la creación de un andamiaje normativo exhaustivo y la creación de institucionalidades, para darles curso y cumplimiento a dichas normas: la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF); el Consejo Federal de Niñez Adolescencia y Familia; el Consejo de Coordinación Nacional de Políticas Sociales y los respectivos de Educación Y salud. (Documento del Ministerio de Desarrollo Social, 2003)

7-Salir de la lógica del trabajo programático, fragmentado hacia una mirada integral es un modelo que genero tensión entre ambos modelos y la sociedad que hasta hoy se acrecienta uno con inclusión social y otro con las recetas del pasado.

En este escenario el estado Nacional y popular vuelve a perder fuerza acrecentándose la crisis , generándose la denominada grieta del estado entre ambos modelos, tal es así que después de doce años de gestión y por elección de la sociedad a través del voto popular en las elecciones del año 2015, asume la presidencia el Ingeniero Mauricio Macri produciéndose nuevamente el cambio de mirada de la lógica de inclusión social, volviendo al modelo de fragmentación, focalización, el enfoque neoliberal se inserta nuevamente la visión mundial de la globalización de la economía y el libre mercado, dejando de lado al trabajador, siendo el eje el consumidor y la gestión empresarial, privatización de empresas (típicas de los años noventa) con la continuidad de políticas sociales reforzadas durante la ola progresista (primera década del siglo XXI). En esa línea, ambos presidentes Cristina Fernández, Mauricio Macri, apelando al discurso en los que afirmaba la preocupación por la cuestión social y prometía la reducción de la pobreza; dando continuidad a uno de los principales programas sociales implementados en la década previa: la Asignación Universal por Hijo.

Haciendo foco en el análisis del programa social mencionado, se argumenta que no sólo han sufrido recortes presupuestarios; sino que se han alejado de un enfoque de derechos, aplicándose en contextos de ajuste y recesión. En consecuencia, pasaría a considerarse como política para contener la conflictividad social, antes que como instrumentos para mejorar la calidad de vida de sus beneficiarios de la AUH.

El argumento central que se intenta desarrollar es que este programa se han mantenido pero sólo en términos genérico-formales, ya que su implementación ha tomado distancia de un enfoque de derechos al quedar inmersos en un contexto de ajuste y recesión. En concreto, las alusiones presidenciales en favor de preservar las políticas sociales diseñadas en la ola progresista y las promesas por erradicar la pobreza, entrarían en contradicción con la inclinación del gobierno hacia una política económica ortodoxa, la concepción de un Estado de

intervención mínima, y el creciente deterioro de las condiciones de vida de los sectores populares y medios.

En coyunturas previas a asumir la presidencia, Mauricio Macri afirmaba en sus *spots* televisivos: «No voy a sacarle la ayuda a nadie. No voy a cambiar las cosas que sí se hicieron bien», «todos los chicos van a recibir apoyo del Estado». También sostenía que buscaría que la AUH llegara «sin trabas y con transparencia» (Macri, 2015). Una vez asumido el gobierno, en su discurso continuó presente esta postura, considerando a la AUH como «un programa exitoso» y que debía ampliarse para los niños que no hubieran accedido al plan, quienes «necesitan que el Estado esté cerca, y no solamente para repartir dinero, (…) [sino para] ayudar a la familia entera a incluirse» (Macri, 18/03/2016).

En el discurso de apertura legislativa de 2017 se repitieron estas ideas sobre el rol del Estado, afirmando que «la mejor manera de igualar oportunidades es llevar el Estado donde antes no llegaba, sin clientelismos ni punteros» (Macri, 01/03/2017). En cuanto a la relación de la pobreza con los programas sociales, planteó que estos últimos (a los que reiteradamente denomina «planes sociales») «son necesarios en la urgencia, para acompañar y cuidar a los más vulnerables», pero que no pueden resolver por sí mismos la pobreza (Macri, 01/04/2018).

En definitiva, los indicadores anteriores resultan ilustrativos del agravamiento de los problemas de pobreza, indigencia y desigualdad. El Tal como relatábamos en el apartado anterior, los nuevos gobiernos de Argentina manifiesta sus intenciones de preservar las políticas sociales que implementaron quienes los precedieron, aunque en las prácticas llevadas adelante cuando efectivamente asumieron el gobierno prevalecerían las tensiones y rupturas, antes que las continuidades. De este modo, dejan de concebirse como integradores de las personas a la vida social, para pensarse como garantes de la subsistencia y la quietud de los sectores más desfavorecidos de la población. (María Virginia Quiroga y Lucía Constanza Juncos Castillo, « Políticas sociales y nuevos gobiernos en Argentina y Brasil: un balance a partir de los programas Asignación Universal por Hijo y Bolsa Familia », *Polis* [En línea], 55 | 2020, Publicado el 10 abril 2020)

CAPITULO II

CONSTRUCCION HISTORICO SOCIAL DE LA INFANCIA EN LA ARGENTINA Y LAS POLITICAS PÚBLICAS PARA LA INFANCIA

Continuando con el recorrido Histórico del Estado y las Políticas Sociales en este capítulo nos adentraremos al desarrollo histórico- social de la Infancia y en particular en Argentina, las diferentes miradas en diferentes momentos histórico sociales de nuestro país, No existe "una" historia, sino diferentes hechos y factores a fin de establecer de diferentes especialistas para la comprensión de la relación Estado-Política-Niñez, como construcción socio-histórica.

La infancia es un concepto que se inscribe en trabajos de diversos tipos que oscilan entre la omisión del relato acerca de las transformaciones que la afectan, desde perspectivas sustancialitas y la prescripción absoluta del estatuto de la infancia a partir de intervenciones profesionales y disciplinarias. (Foucault, 1985:12)

Según el diccionario de la Real Academia Española Infancia alude a "periodo de la vida del hombre que se extiende desde el nacimiento hasta la pubertad", a un "conjunto de niños", y a "el principio de una cosa: la infancia del mundo". Desde la perspectiva del tiempo, el concepto de infancia refiere entonces, en primer lugar, a un periodo vital, a un tiempo biológico que se sitúa entre el nacimiento y la pubertad. La categoría infancia desde el psicoanálisis, se define como el tiempo de estructuración del aparato psíquico, pero en la constitución psíquica siempre desempeña un papel estructurante la relación con el otro, en la medida en que toda tópica psíquica es desde el principio intersubjetiva. (Bleichmar, 1993 y 1999).

El tiempo de la infancia es un tiempo construido por los adultos, un tiempo histórico-cultural: es en la trama de una sociedad y de una cultura que se dota de sentidos a esa edad instalándola como tal en otra temporalidad que no se ciñe a la temporalidad biológica, evolutiva de la edad, sino que se inscribe en el proceso más amplio de reproducción humana de una sociedad (Legendre, 1996)

La categoría infancia es una *construcción social,* en concordancia con afirmaciones de Colangelo, que se ha dado a lo largo de la historia junto con otros procesos más amplios de construcción hegemónica de otras instituciones sociales como ser la familia y la escuela. La infancia más que una realidad objetiva y universal, es ante todo resultado de un consenso social que depende de las diferentes condiciones socio-históricas, " Cualquier propuesta de reforma cultural y moral (entre otras, las reformas educativas) motorizada por un grupo social y político despliega en los niños una idea de futuro, de totalidad" (Carli, Sandra 2002)

Filkenstein señala, que tanto Aires como De Mause coincidieron en afirmar que la historia de la infancia y la historia de la educación estaban estrechamente conectadas en varios niveles, y admitieron la simultaneidad en el tiempo del reconocimiento de la infancia moderna y la aparición de instituciones protectoras (1986)

La historia de la infancia en la Argentina es una reconstrucción de los procesos sociales, políticos, pedagógicos, que afectaron a la población infantil modulados por la sociedad en cada época.

En el año 1919 regía en la Argentina la Ley Nº 10.903 de Patronato de Menores, también conocida como “Ley Agote”, Esta ley tuvo origen en momentos en que la inmigración europea que llegaba masivamente a América desde mediados del siglo XIX transforma el espacio público y da lugar a un nueva- La situación de la primera infancia en la Argentina escenario, donde transitan las clases trabajadoras que portan y difunden ideales libertarios y reivindicaciones sociales. Muchos de los niños que estaban fuera del sistema educativo y que eran hijos de estas familias comienzan a ser percibidos como un peligro potencial. En este contexto, la Ley de Patronato viene a satisfacer las demandas de las familias patricias por controlar aquel conjunto de niños y niñas no escolarizados o en situación de “carencia material o peligro moral”. En ese marco, y mediante esa ley, se le da al Estado una misión tutelar, convirtiendo al juez en la figura central que ejercía esa función. Es así como la institucionalización y la judicialización de los “menores” resulta en ese momento la respuesta más adecuada a las expectativas sociales frente a los niños pobres, es esa la política dirigida a la infancia. Por otro lado, la concepción de infancia que prevalece en la Ley de Patronato permite subdividir el universo de la niñez en dos grupos bien diferenciados: los “menores” que estaban fuera del sistema educativo, por un lado, y los niños socialmente aceptados, por el otro. El juez era quien discernía cuáles eran objeto de su “protección tutelar” (menores) y quiénes, en cambio, tenían una familia capaz de disponer de su persona hasta la mayoría de edad (niños socialmente aceptados) (De la Iglesia et ál., 2007; Alonso y Bifarello, 2003). De este modo, el sistema tutelar asume la existencia (y la concepción) de “dos” infancias: “Era un circuito bastante simple, o el chico estaba en la casa con el acceso a un sistema educativo, o tenía la respuesta del Estado que era la intervención judicial” (entrevista a Irene Konterllnik). Así, la ley le confería al Juez de Menores la protección de quienes se encontraban en “peligro material o moral”, es decir, de aquellos “menores en situación irregular”; un atributo que reunía en la misma figura a niños pobres, abandonados e infractores.

A esta tríada de niños asociables a riesgo y peligro, le correspondía, paradójicamente, una “protección” del juez de tipo coercitivo, donde la separación del medio familiar y comunitario evitaba —según los argumentos de esta doctrina— que se convirtieran en futuros delincuentes. “… la gran tradición de la doctrina de la situación irregular es que mientras la política para todos los niños en general la hacían el Ministerio de Salud y el de Educación, la política de planificación para los niños pobres la hacían los jueces”.

Emilio García Méndez manifiesta, que el modelo de intervención definido por la doctrina de situación irregular le permitía al juez (y a los dispositivos institucionales que lo acompañan) sustituir el lugar de la familia y de la comunidad al que el “menor en peligro” pertenecía, y asimilar su rol a un “buen padre de familia” en su misión de encargado del “patronato” del Estado sobre estos “menores en situaciones de riesgo o peligro moral o material”. De ahí, que “el juez no esté limitado por la ley y tenga facultades omnímodas de disposición

e intervención sobre la familia y el niño" (Beloff, 1998; Sec. DD.HH.-UNICEF, 2006).

Según expone Irene Konterllnik (2001), "La construcción de la noción de peligro material o moral en los niños se desarrolló en forma interconectada con la sospecha sobre las capacidades para la crianza y protección de las familias pertenecientes a los sectores más pobres de la población. La simplificación descansó en la conformación de un sistema cerrado con circuitos estandarizados cuyo sentido fue la protección de los niños de sus familias, para lo cual se privilegia- La situación de la primera infancia en la Argentina basa su separación de las mismas y la adopción de medidas que, generalmente, implicaban su internación en instituciones. Las áreas especializadas del poder administrador restringieron sus acciones a la recepción de los niños derivados por el Poder Judicial y a la administración de institutos de internación propios y/o al pago de becas a organizaciones privadas, todo manejado desde las áreas centrales del Gobierno nacional y de los Gobiernos provinciales. Con el paso del tiempo, surgieron nuevos programas tales como pequeños hogares, amas externas y otras modalidades, pero no se modificaron ni los criterios usados para identificar y caracterizar los problemas de los niños más vulnerables y sus familias, ni el tenor de las medidas que continuaron descansando en la separación de los niños de su familia de origen, en general por tiempo indeterminado". Concretamente, el encierro como respuesta estatal se efectivizaba en institutos y reformatorios que, además de violar el derechos de las niñas y los niños internos, devenían (y aún devienen) en verdaderas escuelas del delito, tal como se describen en el documento "Privados de la Libertad" producido por la Secretaría de Derechos Humanos y UNICEF (2006). "La ideología tutelar (…) cumplió la función de ocultar la carencia de políticas sociales respecto de la Infancia".

Las interpelaciones políticas a la niñez se vinculan con la búsqueda de una nueva totalidad de sentido con las luchas por la hegemonía entendida como practica articulatoria que opera sobre los fragmentos de una totalidad perdida en vistas a reconstruir o construir una nueva (Laclau, 1987:104) un rasgo de la interpelación política a la niñez y, en particular, de las practicas hegemónicas, es que se carga de un fuerte sentido metafórico. Cualquier propuesta de reforma cultural y moral (entre otras, las reformas educativas) motorizada por un grupo social y político despliega en los niños una idea de futuro, de totalidad. En estos discursos se ponen en juego también mecanismos de inclusión y exclusión/represión, y de distinción/diferenciación de la infancia/niñez.

La "naturalización" de un concepto universal de infancia es producto de la lucha por disolver/ocultar/negar las diferencias y desigualdades operadas por el poder. Como contrapartida, el intento de naturalizar la segmentación social de la infancia, como algo imposible de alterar, supone también una posición de poder. (Pauiggros, 1990:57)

Finalmente, el 20 de noviembre de 1989, se aprueba la "Convención sobre los Derechos de los Niño" (CDN), esto es fruto de que posterior a las atrocidades que se vivieron en la Primera y Segunda Guerra Mundial, el tema de la defensa de los Derechos Humanos fue tomando fuerza internacionalmente. En 1948, la Asamblea General de la naciones Unidas proclamó la "Declaración Universal de los Derechos Humanos" en la cual se reconoce que los niños/as deber ser objeto de cuidado y atención especial.

En este recorrido histórico de la infancia y de los derechos conquistados en cuantos sujetos destinatarios de ellas, es menester aclarar e identificar la noción de los derechos humanos, en tanto estos son derechos, y de manera particular, de los NNA.

Por ello cuando se plantea que significa tener un derecho es un derecho humano, se trata sobre determinadas características, necesidades y en particular nos referimos a los derechos de los niños como un derecho humano especifico, y la estructura de estos derechos incluye tres elementos esenciales: "Sujetos titulares", "sujetos destinatarios", y "objetos" de los derechos. (Gabriel Lerner y Burgues Marisol)

La convención significa un cambio radical tanto si es mirada desde un punto de vista jurídico como político, histórico o- y muy especialmente- cultural. Con su aprobación se genera la oposición de dos grandes modelos o cosmovisiones para entender y tratar a la infancia.

Las leyes y tratados que existían con anterioridad a la aprobación de la convención en relación a la infancia respondían a un esquema que hoy conocemos como "modelo tutelar", "filantrópico", de la situación irregular o "asistencialista", y que tenía como punto de partida la consideración del menor como objeto de protección, circunstancia que legitimaba prácticas pseudocustodiales y represivas encubiertas. A partir de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño la discusión sobre la forma de entender y tratar con la infancia, tradicionalmente encarada desde esa perspectiva asistencialista y tutelar, cedió frente a un planteo de la cuestión en términos de ciudadanía y de derechos para los más jóvenes. El impacto de la CDN en América Latina, luego de casi una década de debates acerca de su alcance y contenidos y su ratificación por veinte países, lo convierte en el tratado que más rápidamente entro en vigor en la historia de los tratados de derechos humanos. Ningún otro instrumento internacional especifico de protección de derechos humanos ha tenido la aceptación y el consenso generados por la convención. A la fecha, solo Estados Unidos, Somalia y el recientemente independiente Timor Oriental no lo han ratificado. (Mary Beloff, 2003)

La Convención sobre los Derechos del Niño realiza un gran aporte al declarar a las niñas, los niños y los adolescentes como sujetos de derecho, y al comprometer a los Estados a asumir el rol de garantes de esos derechos, proponiendo así un cambio fundamental en el modo en que se hace efectiva la relación entre Estado e infancia.

A partir de que un país se apropia del texto de la CDN, se ve obligado, por un lado, a iniciar una revisión general de sus normas internas, de sus prácticas y de sus instituciones, con el fin de responder a su nuevo rol y, por otro lado, se somete a la vigilancia del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la CDN en los Estados parte. La Argentina, como el resto de los Estados parte, tiene la obligación de presentar informes periódicos (art. 44) sobre el modo en que los niños ejercen sus derechos en todo el territorio. El Comité, por su parte, revisa cada informe y expresa sus preocupaciones y recomendaciones en forma de "observaciones finales", lo cual hace que los países, en la medida que se

comprometen con la niñez, evolucionen en sus normativas y en la aplicación de las mismas.

En la Argentina, resulta indiscutible el rol que la CDN ha jugado desde el momento en que el país adhirió a la Convención. Prueba de ello es que son casi excepcionales los casos de políticas públicas actuales orientadas a la primera infancia (y a la infancia en general) que no la mencionen en sus fundamentos y objetivos.

"La CDN venía a modificar las prácticas de todas las instituciones que trabajaban con la infancia, poniendo a los chicos como sujetos de derecho (…) antes, los niños, sobre todo los menores de 5 años, eran menos tenidos en cuenta como sujetos y más como objetos de cuidado". Bettina Cotta y Betina Perona Ese punto de inflexión en que se constituye la CDN es resultado de un largo proceso social que involucró a actores diversos y luchas varias. Un ejemplo es la demanda en torno al derecho a la identidad realizada por las Abuelas de Plaza de Mayo para formalizar la búsqueda de los hijos de desaparecidos, y restituirles la identidad robada. Irene Konterllnik,

Por su parte, Silvia Stuchlik (2005) señala que la CDN se concibe a sí misma como un piso y plantea la necesidad de realizar acciones concretas en los ámbitos administrativos, legislativos y judiciales. Ya sea como piso, punto de llegada o de partida, la CDN es un hito, resultado de múltiples factores. No puede ser vista de forma a histórica, ni ajena al involucramiento de actores de la sociedad civil y de un Estado que, según la coyuntura política y la ideología del gobierno a cargo, hace (o no) los esfuerzos necesarios para garantizar el bienestar de la población y posibilita (o no) la articulación con otros actores sociales. En esta misma dirección, Eduardo Bustelo, quien fuera director de la oficina de UNICEF en la Argentina cuando se instaló el debate sobre la CDN, sostiene que la Convención fue resultado de varias cosas, y que incluso pudo haber una cierta incomprensión de lo que cabalmente significaba la adhesión de la Argentina a la misma. Es decir, adherir a la CDN implicaba mayores compromisos con la infancia y, por ende, mayores esfuerzos del Estado argentino para adecuar sus normativas, sus instituciones y sus prácticas para cumplir con las obligaciones adquiridas y rendir cuentas ante el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. Desde su testimonio, Bustelo suma el relato sinuoso de marchas y contramarchas para que el proyecto de adhesión se convirtiera finalmente en ley en 1990. El escenario es descripto por el entrevistado como "un difícil contexto de construcción de consensos" donde se debía contar con apoyos de actores que eran claves para que el proyecto se aprobara, por ejemplo, la participación de la Iglesia y el respaldo de dirigentes políticos del oficialismo, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo. Estos apoyos no se lograron sino hasta casi el final del proceso. Por último, la presencia de los sectores mencionados facilitó la aprobación. Sin embargo, no fue este el primer acontecimiento que involucró a varios actores en ásperos y prolongados debates en torno al rol del Estado y su relación con la niñez. En los orígenes del Estado argentino, la Ley Nº 1.420 de Educación Común, promulgada en 1884, ocupó gran parte de la escena política de aquellos años, convirtiendo a la "cuestión" educativa en la primera etapa de la universalización de los derechos de los niños.

Si bien esta ley no construye sus fundamentos sobre la base de los “derechos de la niñez”, se puede afirmar que la relación Estado-infancia (y familia) ya estaba contemplada, desde el momento en que esa norma se proponía como objetivo la organización del Sistema de Enseñanza Pública Nacional. Los debates se dieron fundamentalmente entre dos sectores de la oligarquía argentina: los liberales anticlericales y los conservadores católicos. Domingo Faustino Sarmiento, funcionario del primer gobierno de Julio A. Roca (1880-1886), ocupaba por ese entonces el cargo de Superintendente General de Escuelas del Consejo Nacional de Educación; y desde allí, logró la sanción de la Ley Nº 1.420, que establecía la enseñanza primaria, gratuita, obligatoria, gradual y laica. Según Gregorio Weinberg (1984), la discusión previa a la ley ocupó cientos y cientos de páginas en los tomos de los Diarios de Sesiones de ambas Cámaras del Congreso Nacional. Cita también el mencionado autor una amplia participación de la prensa en una discusión “que apasionó a la opinión pública”.

Eventos de magnitud realizados previamente, como el Congreso Pedagógico de 1882, pusieron en el centro el rol del Estado a la hora de impulsar y mejorar la educación popular. La proyección inmediata de ese Congreso, según Héctor Bravo (1985), fue, justamente, la mencionada Ley Nº 1420: “Ahora bien: la Ley 1420, extendida a todo el país por la influencia ejercida sobre la pertinente legislación provincial, no sólo sirvió para elevar rápidamente el nivel cultural de la Nación, por la acción de la escuela pública u oficial (sin perjuicio del estímulo brindado a la iniciativa privada), sino que contribuyó también, entre otros logros, a afianzar la unión nacional y a asegurar la paz social”. El concepto de “cuestión” se aplica en los mismos términos en que es utilizado por Oszlak y O´Donnell (1981). En políticas estatales, se denomina “cuestión” a todo asunto (necesidades, demandas) que es “socialmente problematizado” por determinados actores (clases, fracciones, organizaciones, grupos o, incluso, individuos), ubicados estratégicamente, que sostienen que se debe hacer algo respecto a un tema / problema, y que están en condiciones de incidir en la incorporación de ese asunto a la agenda socialmente vigente. La situación de la primera infancia en la Argentina De este modo, se establece tempranamente en el país la obligatoriedad de la escuela primaria, concibiendo a la educación con el único fin de “favorecer y dirigir simultáneamente el desarrollo moral, intelectual y físico de todo niño de seis a catorce años de edad” (art. 1). Además de la obligatoriedad, se instituye que la instrucción primaria debe ser “gratuita, gradual y dada conforme a los preceptos de higiene” (art. 2). Para garantizar la obligatoriedad, se asigna a los adultos la responsabilidad de cumplir con la normativa: “La obligación escolar comprende a todos los padres, tutores o encargados de los niños dentro de la edad escolar establecida en el artículo primero” (art. 3). Es importante resaltar este punto, en tanto la obligatoriedad pautada por la Ley Nº 1.420 involucra indiscutiblemente a dos actores: el Estado y las familias.

Al Estado le compete asegurar “la existencia de escuelas públicas gratuitas al alcance de los niños en edad escolar”. Con ese fin, la ley determina que, en las ciudades, cada vecindario de 1.000 a 1.500 habitantes, debe formar un distrito escolar, lo mismo para el caso de los pueblos y territorios entre 300 y 500 habitantes; explicitando el derecho a “por lo menos, una escuela pública” en cualquiera de esos sitios (art. 5). Por su parte, a las familias les corresponde enviar a sus hijos a la escuela, pudiendo ser sancionadas de no cumplir con su

obligación (art. 4). Hay otro dato importante que marca cierta concepción de integralidad y es la obligación "de la escuela" en lo referente a la salud de los niños: el artículo 13 de la ley establece la obligatoriedad de "la vacunación y revacunación de los niños en periodos determinados". Visto en estos términos, puede observarse que la primera infancia (o un grupo de esta) aparece ya contemplada en la Ley Nº 1.420, tanto entre los más chicos que deben cumplir con la educación común obligatoria (art. 1) como, implícitamente, en la referencia a los jardines de infantes. Sin asignar obligatoriedad al Estado, la ley plantea la existencia de "uno, o más jardines de infantes en las ciudades donde sea posible crearlos" (art. 11). Este es otro dato importante, dado que ya estaban contemplados los jardines como "Escuelas especiales de enseñanza primaria" y forman, desde 1884, parte del Sistema de Enseñanza Pública Nacional. Finalmente, es importante considerar el contexto en que nuestro Sistema de Enseñanza Público Nacional se origina. Héctor Bravo (1985), en un interesante trabajo, describe el escenario en que la Argentina emprende la universalización de la escuela común, obligatoria, gratuita y laica: "El clima ideológico de Occidente se caracterizaba entonces, en lo especial, por una valoración histórica de los pueblos y la acentuación del espíritu nacional. He aquí cómo se intensifica el papel del Estado frente a la iglesia en materia de educación pública y se organiza la enseñanza primaria sobre una base democrática. Es la época en que se establecen los sistemas nacionales de educación, dictándose las grandes leyes de instrucción pública, sustentadoras de los principios de universalidad, obligatoriedad, gratuidad y, en su mayor parte, laicidad. El lema característico de tal esfuerzo bien pudo ser la expresión acuñada en 1870 por J. Ferry: 'Hay que hacer desaparecer la última y más temible de las desigualdades que vienen del nacimiento, la desigualdad de la educación'". La Argentina es una muestra fehaciente de este clima de época y establece tempranamente una fuerte presencia e impronta estatal en lo referido al sistema de educación.

Otra etapa de central importancia en el país es la del Estado de Bienestar, donde muchos de los esfuerzos institucionales estuvieron dirigidos, directa o indirectamente, hacia ciertos sectores de la infancia, proporcionando incluso cambios en la propia concepción de la niñez - En este sentido, el conjunto de políticas instrumentadas en la Argentina, durante el primer y segundo peronismo, y la puesta en práctica de los derechos sociales en el marco del pleno empleo incluyen a la infancia, y a la primera infancia, sin lugar a dudas.

En este sentido, Carlos Eroles (2002), en su obra las Políticas Públicas de infancia. Una mirada desde los derechos, señala que "Bajo la conducción de Landó, el área de Menores –durante el gobierno peronista– comienza a poner énfasis en los aspectos preventivos y en el fortalecimiento de la familia". Incluso las políticas impulsadas por el dispositivo institucional de aquella época apuntaban a darles un lugar de privilegio a los niños, a las mujeres desamparadas y a los hijos de las familias obreras. En la misma dirección, Alfredo Carballeda (1995) sostiene: "Si pensamos en un marco conceptual para este modelo de la acción social y su aplicación en nuestro país, la referencia inmediata es hacia la idea de Justicia Social, ratificando ahora globalmente la cuestión de los derechos sociales y generando Políticas Sociales de cobertura universal, pero con un sentido de dignidad, si se quiere, reparador". En esta línea, un sector de la literatura da cuenta de que las políticas implementadas durante este período irrumpen temporalmente sobre el tipo de relación que se

venía generando desde el modelo tutelar. De hecho, Sandra Carli (2005), en "Infancia y peronismo. Los únicos privilegiados son los niños", plantea que los gobiernos peronistas definen la política de infancia como pieza central de su política estatal, retomando buena parte del debate y de los puntos no resueltos de la década anterior. "…el tema de que los chicos tienen derecho a hacer oír su voz y a ser considerados en tanto sujetos de derecho es una cuestión que se venía discutiendo hacía mucho tiempo, pero no tenía estatus legal (…) No se puede decir que este reconocimiento era homogéneo, pero había fuerte compromiso en relación a los derechos de los chicos (…) muchas veces sucede que las leyes se anticipan al reclamo social, y otras veces recogen lo que ya se está planteando socialmente". Ana Malajovich Por otra parte, también se debe considerar el contexto regional donde estas concepciones tuvieron lugar. En un gran esfuerzo de síntesis, podrían señalarse al menos tres etapas. En la primera, que va hasta la década de 1940, predominaban en América Latina visiones bioantropológicas tendientes a la medicalización de los problemas sociales. En este marco, la niñez que se "desviaba" de la conducta deseada era explicada desde visiones que atribuían estos "desajustes" a deficiencias genéticas hereditarias. A partir de la crisis del paradigma positivista, los menores abandonados o "delincuentes" son concebidos como el resultado de fallas socio estructural.

Sin embargo, la institucionalización segregadora como mecanismo de intervención trasciende este cambio de paradigma. En la segunda etapa, desarrollada durante la década de 1950, la expansión en el campo de las políticas públicas permitió que mejoraran las condiciones generales de la infancia y la adolescencia en la región.

En este contexto, se redujo la infancia abandonada-delincuente. Luego, en la tercera etapa, el viraje autoritario de la década de 1970 dio lugar a una reducción del gasto público que afectó directamente a las políticas sociales (García Méndez, 1991). El momento en el que la Argentina adhiere a la CDN es, en cierto modo, paradójico.

La Convención se convirtió en el instrumento a través del cual los sectores históricamente involucrados en la búsqueda del bienestar de la infancia lograron visibilizar sus reclamos, al mismo tiempo en que el modelo neoliberal se consolidaba en nuestro país. Es decir, el debate sobre los derechos de la niñez resurgió –exigiendo al Estado que se asuma como garante de los mismos– en un momento en el que los dispositivos estatales que apuntaban a la justicia social estaban en franco retroceso. La bibliografía que aborda el contexto en que la CDN se instala en el país coincide en destacar esta tensión entre la retórica del discurso estatal sobre la adhesión a la Convención y las políticas económicas del modelo de claro corte neoliberal. Por un lado, se producían avances en términos del reconocimiento de los derechos de niñas y niños, y una ampliación del campo de saberes en torno a la niñez; pero, por otro lado, el conocimiento acumulado no desembocaba en el mejoramiento de las condiciones de vida de la infancia. Por el contrario, las políticas de ajuste estructural implementadas en aquel entonces se tradujeron en un fuerte crecimiento del desempleo y el aumento de la pobreza, dejando a miles de familias huérfanas de Estado, y con ello, más niñas y niños perdieron la igualdad para el ejercicio de sus derechos (Carli, 2005). "… en los 90, etapa en la que se trataba de des responsabilizar al Estado, se iba a contramano de lo que la Convención establecía como

instrumento de los derechos humanos: 'más obligaciones del Estado para poder satisfacer derechos'". Irene Konterllnik A la hora de comprender con mayor profundidad el cambio que implica la irrupción de la CDN en el modo en que el Estado se relaciona con la primera infancia, es muy esclarecedor centrar la atención en dos leyes que se sancionaron (en distintas épocas) buscando precisamente normativizar el modelo de intervención estatal: la Ley Nº 10.903, sancionada en 1919, y la 26.061, del año 2005. En ellas, se expresan lo que los expertos en Derecho clasifican como "modelos jurídicos conocidos para la protección de la infancia": el modelo tutelar judicial o de Patronato de menores, y su opuesto, el modelo que se desprende de la CDN. Se recuperan definiciones teóricas para partir de una base, se retoman como guía, como reconocimiento de un camino ya recorrido por otros, se retoman esas descripciones conceptuales para problematizarlas, para ponerlas en tensión con la propia práctica y/u objeto de estudio, para agregar, discutir y problematizar esa descripción. Este es el espíritu del marco conceptual: reconocimiento de lo hecho por otros y dialéctica, praxis para una nueva descripción.

Fin del patronato de menores

La ley 26.061, sancionada el 28/09/2005; promulgada.21/10/2005; publicada 26/10/2005. El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso sancionan con fuerza de ley: Objeto. Principios, derechos y garantías. Sistema de protección integral. Órganos administrativos. Financiamiento.

Las disposiciones generales en el Título I, en su Art. I.- tienen por objeto la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquellos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales en los que la Nación sea parte. Los derechos y las garantías de los sujetos de esta ley son de orden público, irrenunciables, interdependientes, indivisibles e intransigibles. En su Art.3 establece el Interés Superior: A los efectos de la presente ley se entiende por interés superior de la niña, niño y adolescente, la máxima satisfacción, integral y simultanea de los derechos y garantías reconocidos en esta ley.

Debiéndose respetar:

a) Su condición de sujeto de derecho;
b) El derecho de la niñas, niños y adolescentes a ser oídos y que su opinión sea tenida en cuenta;
c) El respeto al pleno desarrollo personal de sus derechos en su medio familiar; social y cultural;
d) Su edad, grado de madurez, capacidad de discernimiento y demás condiciones personales;
e) El equilibrio entre los derechos y garantías de las niñas, niños y adolescentes y las exigencias del bien común;
f) Su centro de vida. Se entiende por centro de vida el lugar donde las niñas, niños y adolescentes hubiesen transcurrido en condiciones legítimas la mayor parte de su existencia.

En su Art. 4 establece las Políticas Públicas, elaborándose de acuerdo a las siguientes pautas:

a) Fortalecimiento del rol de la familia en la efectivización de los derechos de las niñas, niños y adolescentes;
b) Descentralización de los organismos de aplicación y de los planes y programas específicos de las distintas políticas de protección de derechos, a fin de garantizar mayor autonomía, agilidad y eficacia;
c) Gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles en coordinación con la sociedad civil, con capacitación y fiscalización permanente;
d) Promoción de redes intersectoriales locales;
e) Propiciar la constitución de organizaciones y organismos para la defensa y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

En este marco en el Art. 5 se establece la responsabilidad gubernamental del Estado, indelegable de establecer, controlar y garantizar el cumplimiento de las políticas públicas con carácter federal, manteniendo siempre presente el interés superior de las personas sujetos de esta ley y la asignación privilegiada de los recursos públicos que la garanticen.

Con la sanción de la Ley 26.061, de Protección Integral de los Derechos de la Niñas, Niños y Adolescentes, se inaugura a partir del año 2006 una nueva etapa en el accionar de lo público con respecto a la infancia, pero sobre todo se pone fin a casi cien años de Patronato de menores.

La ley apunta fundamentalmente a superar el esquema de intervención especializado prevaleciente hasta el momento, que estaba construido con el objeto de abordar situaciones sociales de distinto orden atravesadas por niñas, niños y adolescentes.

Las separación de los niños de sus familias, como forma de protección, implicaba atribuirles a estas toda la responsabilidad por los distintos problemas y con ello la responsabilidad por la falta de condiciones sociales y económicas adecuadas para la crianza.

En este marco el Ministerio de Desarrollo Social aborda las políticas públicas con dos objetivos centrales; cuida y genera condiciones de empleabilidad para el desarrollo con equidad. En este marco, los CDIs son espacios estratégicos para la restitución de derechos de los sectores más vulnerables. Estos espacios, responden a una estrategia de intervención en el abordaje integral de la primera infancia,], que se constituye como generadora de oportunidades para que los niños que no pueden acceder a servicios de cuidados pagos, crezcan y se desarrollen en condiciones de igualdad social en sus ámbitos familiares y comunitarios". Que la COMISIÓN DE PROMOCIÓN Y ASISTENCIA DE LOS CENTROS DE DESARROLLO; INFANTIL COMUNITARIOS (COCEDIC) de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia tiene a su cargo promover y regular dichos Centros como espacios destinados a la atención integral de la primera infancia con el objeto de brindar los cuidados adecuados e imprescindibles, complementando, orientando y coadyuvando en su rol, a las familias desde una función preventiva, promocional y reparadora, conforme lo establecido por la LEY DE CENTROS DE DESARROLLO INFANTIL N° 26.233 y su Decreto Reglamentario N° 1202/2008.

Siguiendo esta línea por DECRETO N° 574/16 se aprobó el "PLAN NACIONAL DE PRIMERA INFANCIA" en el ámbito del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, como herramienta para garantizar el crecimiento y desarrollo saludable de niños y niñas en situación de vulnerabilidad social entre cuarenta y cinco (45) días y cuatro (4) años de edad inclusive, en pos de favorecer la promoción y protección de sus derechos.

Que la RESOLUCIÓN MDS N° 460/16 del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL delega en la SECRETARÍA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA el dictado de las normas complementarias y todo acto administrativo que fuera menester para la implementación del "PLAN NACIONAL DE PRIMERA INFANCIA", todo ello en el marco de los postulados de la LEY DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES N° 26.061 y que por sus competencias específicas la citada COMISIÓN será el área que tendrá a su cargo el monitoreo y control de la ejecución de los lineamientos del PLAN. (Resolución PNPI SENAF 530-2016)

La creación de Espacios de Primera Infancia (EPI) que cobra relevancia sustantivas en sus contextos, donde los problemas estructurales, pretendiendo igualar oportunidades e incluye socialmente a sectores de la población en extrema situación de vulneración de derechos. Esto se desarrollara en los Capítulos III y IV.

CAPITULO III

LOS ESPACIOS DE PRIMERA INFANCIA COMO POLITICA SOCIAL

Lo que sucede con un niño en sus primeros años de vida tiene una importancia fundamental tanto para su bienestar presente como para su futuro. Garantizar y cuidar el desarrollo infantil temprano es esencial para que los niños y niñas ejerzan el conjunto de derechos de los cuales son titulares. Garantizar el desarrollo en la primera infancia ayuda además a las personas a salir de la pobreza y combatir la inequidad dentro de y entre las comunidades y las naciones.

Desde 2003, el gobierno Nacional inicia el recorrido de las Políticas públicas integrales, para la infancia en pos de la construcción de una ciudadanía diferente, inclusiva y comprometida en la solución de los problemas de la comunidad. Se instala así un cambio en la mirada que, desde un abordaje integral, apunta a garantizar los derechos humanos sociales, políticos, económicos y culturales con equidad territorial.

El abordaje integral hace eje en las personas y los pueblos. Implica una integralidad en la mirada, superadora de las visiones fragmentadas presentes en modelos anteriores. Pero también implica una integralidad en la gestión desde la articulación intersectorial, multiactoral e interjuridiccional. Es decir un modelo de gestión asociado con un Estado presente, convocante de la participación de los distintos actores, que da lugar a una nueva institucionalidad en la relación Estado-Sociedad.

Este enfoque conlleva, además, una estrategia territorial a fin de detectar las necesidades y demandas de cada sector, respetando la pertenencia étnica y cultural, para construir en lo diferente respuestas concretas. Así, el abordaje territorial integral busca promover la organización comunitaria, garantizando la participación de las comunidades en los procesos de diseño y ejecución de las acciones, otorgando sustentabilidad y logro de resultados a partir del reconocimiento de las diferencias regionales y culturales.

El logro de estos objetivos requiere no solo de la voluntad política, sino también de generar las condiciones de innovación en la gestión estatal, en las formas de articulación y distribución justa y eficiente de los recursos.

En lo que refiere específicamente a las políticas hacia la primera infancia, con la sanción de la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes se inaugura una nueva etapa en el accionar de lo público con respecto a la niñez. De este modo, se pone fin a la intervención tutelar del Estado reconociendo a niñas, niños y adolescentes como sujetos plenos de derecho. En ello ocupa un lugar preponderante la recuperación de la familia como promotora de la integración social. (Liliana Periotti, 2011).

Es de destacar que la Provincia de Misiones sanciono el 6 de Diciembre del 2001, la Ley Provincial (ex 3820), actual Ley II Nº 16 de Protección Integral de los derechos de NNyA, y reglamentada en el 2005 por medio del Decreto 871/05 y sus modificatorias introducidas por medio del decreto 1852/10, adecuando la legislación de la Constitución Nacional y Provincial de infancia a los parámetros establecidos en la convención de los Derechos del Niño, aún antes que la Nación. En este sentido la Ley II Nº 16 de la Provincia de Misiones refiere expresamente al Sistema de Protección Integral de Derechos al que define en su art. 33 como el "conjunto de medidas, mecanismos y procedimientos articulados, entre la familia, la comunidad y el Estado, tendientes a garantizar la efectividad del goce y el ejercicio de los derechos del niño, niña y adolescente". En este marco, el Estado, garante de los Derechos Humanos de los niños y adolescentes, prioriza el ámbito familiar para su desarrollo, por lo cual la separación del niño o adolescente de su familia de origen es una medida de último recurso, aplicable excepcionalmente, limitada en el tiempo y reservada para casos de graves vulneraciones de las obligaciones parentales, preservando siempre los derechos de los niños y adolescentes. (Ley provincial II- N°16- ex 3.820)

En este marco, a raíz de las nuevas legislaciones nacionales y provinciales, el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), se replantea el desarrollo de sus políticas públicas para el abordaje integral de recién nacidos, niños, niñas, adolescentes y sus familias, a través de la restitución, promoción y prevención de sus derechos.

En esa línea la Comisión de Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitaria es una de las estrategias del Estado Nacional para abordar la temática de la primera infancia en nuestro país. Nace con la promulgación de la Ley 26. 233 de promoción y Regulación de Centros de Desarrollo Infantil, iniciativa impulsada por la senadora Alicia Kirchner, tomando como antecedentes las experiencias que en materia de cuidado de niñas y niños se habían desarrollado en las distintas comunidades a lo largo de la argentina.

En 2007 se sanciona la mencionada Ley 26.233 y en 2008 se promulga su reglamentación, lo que implicó la creación de la forma organizativa de la Comisión, estableciendo como autoridad de aplicación la Secretaria Nacional de Niñez adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Esta complejidad aparente en la pertenencia tiene que ver con la formulación de las políticas sociales y además con que la existencia de los Centros de Desarrollo Infantil tiene como marco la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y la Ley 26.203 de Educación Nacional.

En ese sentido, los centros son espacios de atención integral de niños y niñas de hasta 4 años de edad, en donde además se realizan acciones para instalar, en los ámbitos familiar y comunitario, capacidades que favorecen la promoción y protección de los derechos de niños y niñas.

Entre las acciones llevadas adelante por la Comisión de Centros de Desarrollo Infantil se pueden mencionar:

- Fortalecimiento de las áreas provinciales, trabajando en conjunto lo que cada provincia determina.

- Fortalecimiento de los espacios de cuidado de la primera infancia en los Centros Integradores Comunitarios.
- Asistencia técnica, capacitación y asistencia financiera a los Centros de Desarrollo Infantil provinciales, municipales y de organizaciones no gubernamentales.

Los ámbitos donde los niños y niñas nacen, crecen y aprenden son fundamentales para su desarrollo. Por ello los padres, las familias y la comunidad requieren de políticas, planes y programas que, tanto a nivel nacional como local, los ayuden a ofrecer a sus niños entornos estimulantes y favorecedores del desarrollo infantil temprano (DIT).

Esto obedece a que la infancia temprana (0 a 8 años, incluyendo el periodo intrauterino) es un periodo muy importante en el desarrollo humano. En los tres primeros años, o en los primeros mil días de vida existen momentos críticos en el desarrollo cognitivo, emocional, social y del lenguaje y las ventanas de oportunidad de intervención están claramente identificadas. Lo que se haga o se deje de hacer en ese periodo tendrá significancia a lo largo de todo el curso de vida. En otras palabras, el periodo de la infancia temprana puede demarcar la trayectoria de salud, el aprendizaje y la conducta, así como influir en las futuras etapas del desarrollo. (Helia Molina Milman, 2011)

Las evidencias que han aportado las neurociencias, ciencias sociales, del comportamiento y económicas, sobre la relevancia del desarrollo infantil temprano han favorecido el desarrollo de marcos conceptuales, así como la identificación y análisis de los determinantes psicosociales involucrados.

Por otro lado, la infancia y su contexto han sido sujetos de políticas públicas sectoriales, conducentes principalmente a mejorar la sobrevida y a aumentar la cobertura educacional básica y pre básico.

En ese sentido, las características biopsicosociales, así como la importancia del entorno físico en el desarrollo infantil, requieren de políticas integrales, es decir, sin la mirada restringida de un sector como salud y/o educación. Por el contrario, se deben considerar todos los sectores y actores institucionales y sociales involucrados en generar condiciones favorables para el logro del óptimo potencial genético de desarrollo en la primera infancia.

Afortunadamente, gracias a la Convención sobre Los Derechos del Niño (CDN) en 1990 comienza a observarse una nueva retórica de la infancia: la introducción del concepto del niño y niña como sujetos de derechos y no como objetos de programas o intervenciones. En cuanto a la infancia temprana, el Comentario General 7 a la CDN detalla el derecho de cada niño y niña a lograr su óptimo potencial genético de salud y desarrollo y explicita el rol garante del Estado. Esto implica un cambio paradigmático que modifica de manera sustantiva la relación entre Estado, familia e infancia.

Marco conceptual del desarrollo infantil temprano

El desarrollo infantil no es solo crecer y madurar, es mucho más. Es el producto de la interacción entre esas capacidades y los factores individuales, el ambiente y la experiencia. Es el proceso de cambio mediante el cual el niño aprende a lograr mayor complejidad en sus movimientos, pensamientos, emociones y relaciones con otros. Se caracteriza por la progresiva adquisición de funciones tan importantes como el crecimiento físico, el control postural, la autonomía de desplazamiento, la comunicación, las habilidades cognitivas y de lenguaje verbal así como la interacción social. (Banco Mundial, 2010).

Modelo ecológico de desarrollo infantil temprano y determinante social

El modelo ecológico (Bronfenbrenner, 1979), hoy compartido por la gran mayoría de expertos mundiales en el tema, considera que el desarrollo en su conjunto depende de la interacción dinámica del niño o niña con su entorno.

Los ambientes y entornos están representados, desde lo macro a lo micro, por el Estado (y hoy día también el mundo global), la comunidad y la familia; y en conjunto con el patrón biológico constituyen un sistema de interacciones multidireccionales.

El estado opera a través de políticas públicas, marcos institucionales y jurídicos, así como valores y principios. La comunidad, mediante modos de organización y participación. Y la familia con su rol trascendente e irreemplazable de amor, protección, cuidado y satisfacción de necesidades inmediatas (Irwin, Siddigi y Hertzman, 2007).

Los determinantes sociales de la salud (DSS), por su parte, son las condiciones sociales en las cuales viven y trabajan las personas o, de acuerdo con Tarlov (1996), “las características sociales dentro de las cuales la vida tiene lugar”. Incluyen las características específicas del contexto social que influyen en la salud y el desarrollo, así como las vías por las cuales estas condiciones se traducen en efectos en salud entre los determinantes sociales estructurales se encuentran la pobreza, las condiciones de empleo, la estratificación social y la educación.

La importancia de los determinantes sociales reside en que estos definen el espacio de vida y relaciones donde le niño nace, crece, juega y se relaciona, así como el acceso a servicios de salud, educación, vivienda, recreación, etc.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha reconocido al DIT como un determinante de la salud y el bienestar en todo el ciclo de vida. Pero a la vez, el desarrollo infantil está influenciado fuertemente por los determinantes sociales de la salud. Por ello, en 1995 se crea la Comisión de Determinantes Sociales de la Salud, con secretariado en la OMS y con liderazgo de varios países y sus mandatarios.

En el marco de la comisión, y con el objetivo de indagar en los principales determinantes y su rol en la salud y el desarrollo humano en el mundo, se crean redes de conocimiento para cada uno de los temas seleccionados, entre los que se encontraba el DIT. Como fruto de este trabajo, el grupo de expertos liderado por Clyde Hertzman entrega un documento de informe final, llamado “Desarrollo Infantil Temprano. Un potente ecualizador”, que hace recomendaciones muy concretas a los países para el desarrollo de políticas públicas de infancia.

Evidencias provenientes de las neurociencias

Las neurociencias han aportado un fuerte cuerpo de evidencias sobre la existencia de periodos críticos y sensibles del desarrollo, visualizando ventanas de oportunidad, a veces únicas, para el logro de determinadas competencias. Por ejemplo, la reproducción neuronal es intensa en el periodo intrauterino. Para desarrollarse, estas células deben conectarse entre sí. Cuando más estimulante sea el entorno primario, más conexiones positivas se producen en el cerebro.

Si bien la nutrición y el desarrollo físico son fundamentales, los niños pequeños también necesitan pasar su tiempo en un ambiente afectivo y receptivo que los proteja de la desaprobación inadecuada y el castigo. Requieren oportunidades para explorar el mundo, jugar y aprender cómo hablar y escuchar a los demás (Di Pietro, 2000).

Esto se debe a que sus experiencias negativas, la falta de estimulación, la nutrición insuficiente y el estrés durante la vida intrauterina y los primeros mil días imprimen ciertas características que acompañan todo el curso de su vida. También se reflejan en retrasos en los ámbitos físico, psíquico, cognitivo y/o social, se traducen en fracaso escolar y trastornos en el comportamiento: estilos de vida poco saludables, delincuencia, abuso de sustancias, bajos ingresos, violencia intrafamiliar y en enfermedades crónicas como diabetes e hipertensión, entre otras (Barker, 1999).

Por otro lado, los principales riesgos biológicos de alteraciones en el DIT son la desnutrición intrauterina, la desnutrición crónica, la deficiencia de yodo y hierro y las infecciones recurrentes (diarrea, malaria, VIH).

Los riesgos psicosociales más importantes son la falta de estimulación y de oportunidades para aprender, una pobre relación entre el niño y quien lo cuida o cría, la depresión materna, la exposición a violencia ambiental, el maltrato, el abuso y la institucionalización. Muchos de estos riesgos están fuertemente asociados a la pobreza (Hertzman, 2000).

Perspectiva económica

También las ciencias económicas han entregado evidencias del costo de efectividad de las intervenciones adecuadas en primera infancia, así como el costo de no invertir. Paradójicamente, en los periodos en que la actividad neuronal es más intensa y los momentos críticos son más cortos, la inversión en infancia es más baja, por lo que los Estados deben posteriormente hacerse cargo de las consecuencias del déficit de desarrollo (problemas de aprendizaje, bajo rendimiento y deserción escolar, estilos de vida poco saludables, adicciones, violencia, delincuencia, empleos con baja remuneración y enfermedades crónicas no transmisibles del adulto, entre otras).

Esto sucede a pesar de que existen estudios longitudinales de intervenciones en la infancia temprana en relación al DIT que muestran tasas de retorno superiores a 14 veces lo invertido.

Por ello, muchos economistas consideran que la única forma de romper el ciclo intergeneracional de la pobreza es a través del DIT. Un buen comienzo en la vida es clave y apunta a reducir las intolerables brechas de inequidad que existen en Latinoamérica (Sen & Brundtland, 1999).

Es importante dar cuenta de las diferencias entre las políticas públicas de infancia y los programas infantiles o las intervenciones sectoriales específicas.

El concepto de políticas públicas refiere al marco regulatorio y a las disposiciones institucionales que se establecen para brindar servicios, a nivel nacional o estatal, para asegurar que los niños y niñas de una nación tengan acceso a servicios de DIT de calidad.

La promoción, protección y restitución de derechos en la primera infancia: El rol de los centros de desarrollo infantil

En las prácticas concretas el abordaje que se propone la Secretaria Nacional de Niñez (SENAF), respecto de la primera infancia se realiza asumiendo varias premisas:

- Debe abordarse desde la perspectiva de los derechos humanos
- El mejor lugar donde un niño puede criarse es su ámbito familiar. Por lo tanto, es necesario llevar adelante acciones concretas que fortalézcanlas capacidades de las familias respecto de su rol de crianza.
- Los primeros años de vida resultan fundamentales en el desarrollo de las diferentes etapas de su ciclo de vida ulterior. Son muchas las argumentaciones científicas y pedagógicas que ponen de relieve la importancia de esta etapa respecto del desarrollo intelectual, emocional y físico.
- El niño nace y crece en un ambiente determinado. Atendiendo a la influencia de este último, deben generarse políticas públicas que tiendan a mejorar esos ambientes de desarrollo.

Es desde estas premisas que deben entenderse los Centros de Desarrollo Infantil. Los mismos dependen de la Comisión de Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios (dependiente de la SENAF) y deben pensarse como apoyatura para aquellos padres y madres que por determinadas situaciones (laborales, personales) se ausentan del hogar y no tienen con quien dejar a sus niños. Resulta pertinente recalcar la palabra apoyatura: el eje es la familia y por lo tanto los centros no suplantan el rol de la misma.

Estas instituciones adoptan diferentes denominaciones: centros de desarrollo infantil, jardines maternales, guarderías. Pueden depender formalmente de un ministerio (educación, salud) o ser frutos de iniciativas comunitarias y estar ligadas a organizaciones no gubernamentales. Esta aparente heterogeneidad debe pensarse como distintas instancias que se conjugan e interrelacionan en el territorio y que reflejan diferentes escenarios. En todos ellos se puede (y debe) llevar adelante una política activa referente a primera infancia.

Es decir, la integralidad y la universalidad de las políticas de primera infancia imponen un trabajo de fortalecimiento de todas esas estructuras, tengan la dependencia que tengan. Fortalecimiento que se traduce en la mejora de las condiciones edilicias; en dar garantías de acceso real, ya que muchos centros se encuentran en lugares inaccesibles para las familias; en trabajar con los gobiernos provinciales en la identificación de zonas en las que la generación de un centro de desarrollo infantil sea una iniciativa pertinente; y por último, en fortalecer, desde la asistencia técnica y la capacitación permanente, al recurso humano involucrado en la prestación. La pertinencia de un proyecto de atención a la primera infancia, parte de una observación global de necesidades y posteriormente estudio pormenorizado de una pequeña parte de la población, para atender las situaciones reales que están interfiriendo en su normal desarrollo, especialmente si estamos hablando de las primeras etapas, las más importantes.

Situación Actual

Como se mencionó en el Capítulo II, por DECRETO N° 574/16 se aprobó el "PLAN NACIONAL DE PRIMERA INFANCIA" en el ámbito del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, como herramienta para garantizar el crecimiento y desarrollo saludable de niños y niñas en situación de vulnerabilidad social entre cuarenta y cinco (45) días y cuatro (4) años de edad inclusive, en pos de favorecer la promoción y protección de sus derechos. Que la RESOLUCIÓN MDS N° 460/16 del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL delega en la SECRETARÍA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA el dictado de las normas complementarias y todo acto administrativo que fuera menester para la implementación del "PLAN NACIONAL DE PRIMERA INFANCIA", todo ello en el marco de los postulados de la LEY DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES N° 26.061 y que por sus competencias específicas la citada COMISIÓN será el área que tendrá a su cargo el monitoreo y control de la ejecución de los lineamientos del PLAN. (Resolución PNPI SENAF 530-2016)

La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), como organismo responsable de la ejecución del Plan Nacional de Primera Infancia, promueve la articulación de actores y recursos para la apertura y funcionamiento de los CDIs como espacios de cuidado institucional de la primera infancia. Sus objetivos son: brindar Asistencia Nutricional, estimulación temprana y psicomotricidad; prevención y promoción de la salud; Capacitación. Como se mencionó anteriormente, la provincia de Misiones fue una de las pioneras en tener una Ley de Protección Integral de NNyA, esto significo que se debían modificar las practicas al interior de las instituciones y generar un sin número de políticas públicas para garantizar el pleno goce de los derechos de NNyA.

CAPITULO IV

ESPACIOS DE PRIMERA INFANCIA EN LA PROVINCIA DE MISIONES: Experiencia de las actividades que se realizan en la localidad de Posadas

Misiones junto con el Chaco, Formosa y Corrientes forma parte de la región del Noroeste Argentino (NEA) y tiene una población de 1.250.000 según los últimos datos del censo año 2010. Cuenta con 17 departamentos y 75 municipios.

El Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud es el organismo del ejecutivo provincial que tiene a su cargo la articulación de las áreas, el apoyo, la supervisión e implementación de la ley provincial y de los acuerdos y leyes nacionales vinculados a la promoción y protección de derechos de NNyA.

A través de su Área específica de Infancia, se coordinan las acciones tendientes a lograr la aplicación de políticas públicas referidas al paradigma de la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes de la provincia de Misiones.

Por ello la Dirección de niñez, como ejecutora directa de las acciones, tiende a garantizar la protección y restitución de los derechos de los NNyA implementando diferentes estrategias de intervención.

Con este modelo de intervención los niños/as deben ser partícipes en las decisiones que lo involucren, y sus opiniones tenidas en cuenta y gozan de una cantidad de derechos que el estado debe respetar, garantizar y dar prioridad; son considerados sujetos de derechos, separándose del modelo anterior de tutelaje, objeto a los que habría que corregir adecuar a la “normalidad”.

El Plan Nacional de Primera Infancia se ejecuta en la Provincia de Misiones desde el año 2016, a partir de la presentación de Proyectos, con formularios expedidos y asistencia técnica del Equipo de Supervisores Técnicos de la SENAF, para la aprobación del Proyecto por parte de la Subsecretaria de Primera Infancia dependiente de la SENAF y se efectiviza con la firma del Convenio entre la Provincia y/o los Municipios, ONG y la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

La apoyatura consiste en un subsidio inicial para refacciones mínimas y equipamiento; y un subsidio por cada niño/a una vez que se firma el convenio y se inician las actividades o se presenta el listado de los niñxs que asisten a la institución; la Provincia y/o el Municipio o la ONG, debe aportar la estructura edilicia y el personal.

El rol del Organismo de Protección es la promoción, protección y restitución de derechos de los niñxs y adolescentes de la Provincia de Misiones; en el caso específico de las Instituciones de Primera Infancia, es la supervisión y acompañamiento en forma conjunta con el Municipio y el representante territorial de la SENAF, donde se encuentra ubicado el Espacio de Primera Infancia.

Según último informe de los técnicos territoriales de la SENAF estarían conveniados 63 Espacios de Primera Infancia implementándose en 28

municipios de la provincia de Misiones, algunos se encuentran asentados en zonas urbanas y otros en zonas rurales. Los municipios que cuentan con Espacios de Primera Infancia son : Posadas 18 EPIs, Candelaria 1, Santo Pipo 1, San José 1, Puerto Azara 1, Cerro Azul 1, Almafuerte 1, Obera 3, Campo Ramón 2, Puerto Iguazú 2, Aristóbulo del Valle 2, El Soberbio 3, Puerto Esperanza 1, El dorado 4, San Antonio 1, Campo Viera 1, Puerto Rico 1, Capioví 1, Dos de Mayo 2, Garuhapé 2, Jardín América 1, San Javier 1, Leandro N. Alem 2, San Vicente 4, Colonia Wanda 1, General Urquiza 1, Montecarlo 1, Andresito 1, Hipólito Irigoyen 1, Bernardo de Irigoyen 1.[3]

Estas instituciones adoptan diferentes denominaciones: Centros de Desarrollo Infantil, Jardines Maternales, guarderías municipales, ONG etc.

En la provincia de Misiones hay 2.563 niños que se encuentra dentro de los espacios de Primera Infancia.

En cuanto a los organismos que conveniaron con la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) tenemos los siguientes:

- **MINISTERIO DESARROLLO SOCIAL DE LA PROVINCIA**: 30 EPIS EN CONVENIO
- **MUNICIPALIDADES DE LA PROVINCIA**: 22 EPIS EN CONVENIO
- **ASOCIACIONES CIVILES Y/O FUNDACIONES**: 11 EPIS EN CONVENIOS

Como ya se mencionó anteriormente, debido al contexto mundial de pandemia que estamos atravesando y actualmente en la ciudad de Posadas en etapa de Distanciamiento Social Obligatorio, estos espacios se encuentran cerrados desde el mes de marzo, motivo por el cual el contenido de análisis cambia de línea tomando como muestra las actividades que se realizaron hasta el año 2019 inclusive y se debieron realizar cuestionarios vía mail con directores de los espacios que actualmente están conveniados con EPI, Referente del Órgano de Aplicación y técnicos supervisores del Equipo Senaf en la ciudad de Posadas.

Los servicios que brindan la generalidad de los EPIs, y en base a su objetivo que es la atención integral de Niñxs de 45 días a 4 años, cuidado, alimentación, estimulación, educación, salud, control nutricional, peso y talla, recreación, etc. Capacitación al personal respecto a la crianza, rol que deben cumplir cada personal que se desempeña en el Espacio, capacitación y talleres para las familias.

Según información extraída, por el Órgano de Aplicación Local se aclara , que si bien los objetivos del Plan establecen como franja etaria de 45 días a 4 años de

[3] INGRESANDO AL SIGUEINTE LINK PODRÁ VISUALIZAR UBICACIÓN DE LOS EPIS EN EL MAPA DE MISIONES y POSICIONANDOSE EN CADA LOCALIDAD PODRÁ VER EL NOMBRE DE CADA EPI:

https://drive.google.com/open?id=1qDddwKL3TslImLwwdMNFPMIz71o9Kfpb&usp=sharing

edad, cada Espacio de Primera Infancia establece la edad mínima para la atención y de acuerdo a sus recursos, posibilidades y demandas.

Se tomara como análisis la experiencia de trabajo realizada hasta el año 2019 y por último se caracterizara la modalidad que actualmente se está desarrollando de manera excepcional durante el corriente año.

Se pretende describir el Impacto del Plan Nacional de Primera Infancia en el ámbito local en el marco de una política social integral con los avances de la Ley 26. 061, de Protección Integral de niños, Niñas y adolescentes impulsando una nueva institucionalidad recuperando derechos y transformando realidades desde un Estado activo y promotor, a través de la creación de la Secretaria Nacional de Niñez Adolescencia y Familia y el Consejo Federal de Niñez Adolescencia y Familia, planificador de Políticas Públicas, que trabaja teniendo en cuenta las particularidades de las provincias y jurisdicciones del país.

“La primera Infancia refiere a una situación de vulnerabilidad particular que hace a una de las características centrales de la cría humana, como dirían en el campo del psicoanálisis, que es la extrema dependencia durante este primer periodo de la vida de la persona” (Alicia Stolkiner 2011)

Tomando esa característica como punto de partida, en estas líneas se van analizar en torno a las políticas destinadas a la primera infancia (y a la comunidad toda) desde el enfoque de derechos y la integralidad y los avances en cuanto fortalecimiento de los espacios físicos, ampliación y creación, capacitación al personal, a las familias, articulaciones con otros organismo.

De acuerdo a los datos extraídos de los informes anuales del Equipo Técnico Supervisor de la Senaf, Referente del Órgano de Aplicación Local y tomando como referencia, El Centro Educativo Integral Santa Cecilia se puede mencionar que, este espacio depende de la Asociación Jardín de los niños de la ciudad de Posadas, funciona hace 14 años. Los niños que asisten al jardín van desde los 2 años a 5 años de edad. De 2 años: 13 niños, de 3 años: 36 niños, de 4 años: 54 alumnos, suman un total de 103 alumnos incorporados al Proyecto Primera Infancia.

Se eligió como muestra este espacio, ya que las familias de los niños que asisten al jardín presentan indicadores socio económicos bajos, en condiciones de vulnerabilidad en cuanto a lo económico, afectivo y de salud, siendo el jardín un lugar de contención, asistencial y de educación, en donde los niños pueden permanecer, durante el tiempo en que los padres se encuentren trabajando.

En general se podría decir que el Jardín Maternal Santa Cecilia brinda atención a niñxs provenientes de familias, que se encuentran en situación de vulnerabilidad social, por distintos factores:

-Familias con niños con bajo peso, derivados de algún Área u organismo que tiene intervención con la misma, desde salud, desde los organismos de protección,

-De barrios aledaños, generalmente considerados población con NBI, sin ingresos fijos o estables; escasos recursos, servicios deficientes,

-Adultos desempleados, con niñxs pequeños.

-Familias ensambladas con múltiples integrantes y con ingresos escasos

-Con jefa/e de Hogar monoparental que se le dificulta el cuidado de sus niñxs menores de 4 años, con jefatura de las madres que llevan adelante la sobrevivencia de ellas y sus hijitos.

Estas familias, cuyos hijos son en su mayoría titulares de derechos, de la AUH disponen de un ingreso monetario regular, éste se integra y suma a otros recursos (fruto de trabajos informales), considerándose necesarios, teniendo en cuenta que a pesar de que sea una ayuda regular no es suficiente para apuntalar y afianzar la vida cotidiana familiar con niños/as, adolescentes (menores de 18 años) a cargo.

El barrio en los últimos 6 años está atravesando un proceso de cambio en cuanto a las condiciones de vida, en lo habitacional ya que fue destinatario de un programa nacional de regularización de las tierras siendo los predios del barrio, de propiedad estatal ocupados por las familias en forma ilegal y creando un gran asentamiento con problemas habitacionales de todo tipo. *"Gracias a este programa nacional de regularización se lotearon los terrenos, se abrieron calles, hicieron veredas, se rellenó la vieja cantera que era un basural, se adjudicaron viviendas a nuevas familias y además se implementó una gran actividad de participación en el proceso de transformación del barrio*". *(*Directora del Jardín*).*

Las problemáticas sociales que se observan de manera recurrente en el barrio son, los de violencia de género, siendo esta una práctica muy naturalizada, también el consumo problemático de sustancias. El embrazo adolescente o padre prematuro representa un dato relevante en la provincia de Misiones, ya que tiene uno de los más altos índices del país, otro tema que también se encuentra invisibilizado como problemática real. Reflejan gran desinformación y desconocimiento en padres e hijos sobre controles y métodos anticonceptivos.

El jardín cumple la función pedagógica, de orientar, estimular y guiar el proceso educativo del niño, mediante actividades adecuadas a su edad cronológica, juegos, técnicas, recursos didácticos, impulsando siempre al desarrollo integral del niño. Además de brindar también un servicio educativo, también brinda servicio asistencial de alimentación, de contención emocional, social, de atención a las necesidades tanto de los niños y padres mediante un equipo de trabajo de gabinete DAE integrado por: psicóloga, psicopedagoga y trabajadora social que están en permanente contactos con las familias.

Los salones de los niños con sus respectivas maestras se distribuyen de la siguiente manera:

SALA DE 2 AÑOS	SALA DE 3 "A"	SALA DE 3 "B"	SALA DE 4 "A"	SALA DE 4 "B"	SALA DE 4 "C"
1 maestra y 1 auxiliar	1 maestra y 1 auxiliar	1 maestra y 1 auxiliar	1 maestra y 1 auxiliar	1 maestra	1 maestra

Para el periodo de inscripción del nuevo año escolar, se solicita a los padres las documentaciones más importantes, como ser: fotocopia de DNI del niño/a, de los padres, de las posibles personas autorizadas, fotocopia de vacunación,

constancias de cuil, partida de nacimiento y certificado de buena salud. En el caso que le faltara completar documentación, se gestiona con las instituciones correspondientes; como por ejemplo el calendario de vacunas que generalmente está incompleto, articulando con el CAPS del barrio, para que pueda acercarse a la institución y así brindarles a los padres la oportunidad de completar calendario de vacunación de sus hijos.
Al respecto la entrevistada manifiesta: "*Se rescata como positivo el trabajo en red que se realiza en la comunidad, ya que articulan con los organismos que están en la zona, como por ejemplo: ANSES, Hospital Rene Favaloro, escuelas para articulación con la primaria N° 718, Delegación municipal de santa Rita, la Policía, INTA, Feria Franca Itá-bera. También se articula con las alumnas residentes de Auxiliar de maestras jardinera y profesionales residentes de Escuela de Enfermería que realizan talleres con los niños y niñas, donando elementos para nuestro botiquín*". (Directora del Jardín)

Con respecto a la formación, Permanentemente el equipo docente y directivo se encuentra realizando capacitaciones que son enviadas tanto por parte del Proyecto Primera Infancia y por parte del Servicio Provincial de Enseñanza Privada de Misiones. Los temas: cuidado y crianza, nutrición, rol de los educadores y/ o cuidadoras, Vínculos familiares, planificación, juegos, lecturas, lactancia, etc. "*Con las familias, se trabaja a través de talleres y también con la participación en las distintas actividades: fiestas patrias, cumpleaños, fiestas de la familia, reuniones con las familias para tratar diferentes temas referentes a sus niñxs, a las actividades del EPI".* (Directora del Jardín)

Tanto la referente del Órgano de Aplicación, como los directivos del Jardín rescatan como fortaleza los talleres de capacitación que se brindó desde el Plan Nacional de Primera Infancia. "*Las mayores fortalezas considero que son las capacitaciones que se dieron durante todo el proceso de implementación del plan, dejando capacidades instaladas; y también el apoyo del Plan a través de subsidios y capacitación, que logró incentivar y hacer reflexionar en los municipios de la necesidad de generar un espacio de cuidado y la atención de las niñas y niños de 45 a 4 años".* (Directora de Infancia de la Provincia).
Se realizaron capacitación, talleres, coordinados con la SENAF, con Unicef, a través de Fundación Kaleidos, Conciencia, Programa Nacional Primeros Años, Área Nutrición del Ministerio de Desarrollo Social Provincial, y otros organismos.
Talleres realizados por EPI: Fortalecimiento para las prácticas en primera Infancia, A jugar se ha dicho" miradas y cuerpos en juegos, Los títeres en la primera Infancia" como experiencia lúdica y estética. "*Estas capacitaciones facilitaron la detección y/o atención de los niños, niñas y sus familias en relación a las diferentes problemáticas que se presentan como ser malnutrición en los niños, dificultades en la motricidad fina, déficit en el desarrollo psíquico, siendo acompañados por el equipo DAE*". (Directora del Jardín).

También en estos espacios se realizan talleres de capacitación en oficio, como ser talleres de tejido, informática, peluquería, de terminalidad educativa etc… Las familias están viviendo una etapa de mejoramiento integral de sus vidas.

También la referente del Órgano Local de Aplicación y la Directora del jardín maternal, rescatan como fortaleza desde la Implementación del Plan: "*nos permitió refaccionar enteramente la estructura, en cuestiones sanitarias, eléctricas, edilicias, realizamos el muro perimetral, pudimos adquirir equipamiento nuevo, como aires, ventiladores, computadoras y juguetes didácticos y juegos para el patio. Estas refacciones con los pocos fondos propios no habríamos podido acceder. Antes de ser parte de EPI uno de los problemas era la cuestión económica, ya que el jardín, de servicio público pero de gestión privada cobraba cuotas de muy bajo valor (en el 2019 era de 800 pesos mensuales) que permitía apenas cubrir el seguro de los niños y algunos gastos fijos".* (Directora del jardín)
Y teniendo en cuenta que, la población destinatarias es de bajo recursos y el objetivo de la asociación es que las mamas de bajos recursos puedan acceder a este servicio por esto las cuotas no podían aumentarse más. "*Gracias al programa EPI podemos contar con un subsidio por cada niño que remplaza la cuota particular y así podemos realizar más actividades y proyectar a largo plazo*". (Directora del Jardín)
Desde el mes de marzo, que se inició el periodo de aislamiento social obligatorio por covid 19 se trabajó la modalidad de trabajo con las familias de manera virtual, enviando vía WhatsApp, actividades de aprendizajes, lúdicas, actividades educación física, música, talleres de plástica, cocina, títeres, etc. También se está llevando adelante, un taller de préstamos de juguetes a las familias, manteniendo todas las medidas de sanitación correspondiente en los juguetes. Además desde el Jardín, se colabora con las familias mediante la entrega de bolsines de mercaderías, como así también entrega de materiales y cuadernillos con actividades educativas para aquellos niños y niñas que no tienen alcance a internet. "En el periodo pre pandemia en cambio durante todo el año se busca la participación de las familias en la vida cotidiana del jardín, a través de actividades enfocadas a involucrar tanto a los niños como a sus, padres. Se aprovechan días especiales como día de la familia, día de la tradición." Se rescata como positivo el compromiso de los padres desde el primer momento de concurrencia de los niñxs al jardín, el cual creció favorablemente con el financiamiento en el Jardín, ya que el jardín no solo brinda el servicio de manera gratuita sino también reciben el material para sus actividades
Según manifiestan (técnicos supervisores del equipo SENAF y referente del Órgano de Aplicación), "*la mayor dificultad es la demora en la presentación de trámites o circuitos administrativos, el cual muchas veces es complejo, se demoran en las definiciones, pagos; y a veces reiteran pedidos de rendiciones o informes que ya se habían enviado. También, la situación del personal, que en muchos EPI es precarizada la relación laboral, con sistemas de becas y/u otros sistemas de pago*".

Análisis Teórico

Para analizar esta investigación tomando el relato de los actores que componen el Sistema de Protección de Niños Niñas y adolescentes, se consideran las dimensiones: socio-económico, el fortalecimiento Familiar y comunitario desde el aporte de las políticas públicas y por último la dimensión socio-sanitario. La nueva institucionalidad se constituye a partir de un conjunto de organismos administrativos en la instancia federal, nacional, provincial y municipal con la participación de las organizaciones no gubernamentales.
Es decir un modelo de gestión asociado con un Estado presente, convocante de la participación de los distintos actores, que da lugar a una nueva institucionalidad en la relación Estado-sociedad. (*Liliana Periotti* 2001).

Dimensión socio-económica
Parafraseando a Jan Vandemoortele(2011) en torno al enfoque de política pública para la primera infancia, "aparte de ser legalmente vinculante, éticamente imperativo, económicamente inteligente y políticamente deseable, la inversión en los niños y las niñas es también una manera poderosa y practica de promover la equidad-en el sentido de igualdad de oportunidad. Como la mayoría de las inequidades encuentran sus raíces en condiciones iniciales desiguales, dar un buen comienzo en la vida a todos los niños y las niñas reducirá considerablemente el nivel de polarización y desigualdad en la sociedad"
"este plan nos permitió refaccionar enteramente la estructura, en cuestiones sanitarias, eléctricas, edilicias, realizamos el muro perimetral, pudimos adquirir equipamiento nuevo, como aires, ventiladores, computadoras y juguetes didácticos y juegos para el patio. Estas refacciones con los pocos fondos propios no habríamos podido acceder. "*Antes de ser parte de EPI uno de los problemas era la cuestión económica, ya que el jardín, de servicio público pero de gestión privada cobraba cuotas de muy bajo valor (en el 2019 era de 800 pesos mensuales) que permitía apenas cubrir el seguro de los niños y algunos gastos fijos*". (Directora del Jardín*)*
Si bien la Argentina evidenció importantes avances en la inclusión social en tiempos recientes, todavía tiene una deuda en materia de primera infancia. Existe una amplia brecha entre las normas que garantizan derechos y su efectivo ejercicio. Los avances realizados no conforman aún una política integral de primera infancia de amplio impacto. El principal desafío a futuro consiste en reducir las inequidades para que los niños puedan ejercer efectivamente sus derechos más allá del nivel económico y la categoría socio laboral del hogar, y el lugar en que nacen y viven. Los esfuerzos políticos, técnicos y fiscales que este desafío implica son importantes. La particularidad de las políticas para la infancia, es que en todos los casos se despliegan articulando significaciones y representaciones que configuran a los niños y niñas, con quienes tratan como casos (sociales, psicológicos, en riesgo), y consideran la desigualdad y la asimetría como naturales y objetivas. Por lo tanto, no son cuestionadas como obstáculos para la consecución de objetivos de ampliación de derechos. (Valeria Llobet 2006)
"Si consideramos la complejidad de las sociedades nacionales, como la argentina, en el cual los diferentes grupos se encuentran insertos, surge la necesidad de articular el abordaje de la diversidad de modos de ser niño (y de otros fenómenos sociales), pensada en términos de diferencias culturales, con la dimensión de la desigualdad social, fundada en la existencia de clases sociales".

“ Es la articulación de estas dos dimensiones – diversidad y desigualdad- la que hace posible analizar los problemas sociales de la infancia en toda su complejidad y se revela especialmente indispensable a la hora de abordar la infancia y la familia de sectores populares”.(Colangelo, Tamagno, Cusminsky, 1998)
Partiendo de la convicción acerca de la importancia de priorizar e invertir en políticas de primera infancia, si bien desde el año 2003 se instaura un nuevo paradigma político cultural, que tuvo como meta la construcción colectiva, solidaria, inclusiva, soberana y popular, revalorizando el respeto por la diversidad cultural que habita en cada rincón de la patria y de la región, es a partir de la nueva gestión del Sr. Presidente Aníbal Fernández que se instala en la agenda pública la importancia del cuidado de la primera infancia y el fortalecimiento familiar y comunitario teniendo como eje la Perspectiva de Géneros y Diversidad en las políticas públicas de infancias y adolescencias.
Esto se logra a partir de la lucha incansable de los movimientos feministas, que colocaron el debate y la discusión sobre la protección de niños/as. Se pretende contribuir a fortalecer las políticas públicas desde un enfoque integral, que incorpore a los distintos sectores y niveles de gobierno, y atienda las diferencias de contexto en un país tan diverso y federal como la Argentina. Una política integral para la primera infancia requiere abordar al menos tres dimensiones centrales: salud y nutrición, transferencias, licencias y desarrollo infantil temprano, educación inicial y servicios de cuidado. (Gabriel Lerner, Secretario Nacional de Niñez 2020)
La discusión que colocaron los movimientos feministas, tuvo que ver sobre las fronteras de las familias, revisar la extensión del abuso sexual y el papel de la parentela masculina en él, centrándose en las necesidades de las mujeres y niñez, la organización de la protección social. Madre-obrera/materialismo estratégico. Las políticas enfocadas en la infancia han tendido a, ser punitivas hacia las familias (Rosen, 2018), y las políticas de protección de derechos se basan en la moralización de las relaciones derivada de la materialización de las políticas. La falta de reconocimiento de la invisivilización y precarización de los cuidados existe una deuda inmensa, para con las mujeres y la diversidad, pero no debe mirarse solo en clave de cuidados remunerados y no remunerados que es una manera de mirarlos, sino también, hay que pensar los cuidados familiares de aquellos otros que son servicios de cuidados profesionalizados o de organismos o de agencias, algunas consideraciones generales no dan cuenta de particularidades que tienen que ver con algunas relaciones que son de tipo contractual y otras tienen que ver más con relaciones familiares, los deberes de los progenitores y sus cuidadores, para con sus niños y niñas igual que la responsabilidad de la persona, que trabajan cuidando niños, niñas y adolescentes. (Gabriel Lerner, 2020)

Siguiendo la línea de análisis, desde el punto de vista de la psicología, Las representaciones sobre la infancia, sobre sus necesidades morales, psicológicas, materiales; las representaciones sobre los actores naturales para satisfacerlas (la familia bien constituida, la buena madre) se conforman en la matriz desde la cual se negociará incluso la percepción de la realidad de cada niño concreto (Llobet, V, 2005). La enunciación e interpretación de necesidades, y la interpelación de las identidades sociales, tamiza la construcción de las diferencias injustas y las naturaliza, velando su producción social.

La situación de sujetos cuya existencia aparece marcada por la extrema pobreza y la dificultad severa en el ejercicio de sus derechos, plantea a las políticas públicas un desafío particular, al combinarse en un mismo grupo poblacional procesos de estigmatización y situaciones de aumento de la vulnerabilidad, fermentando modalidades de interpelación de identidades colectivas que no pueden revertirse sólo con acciones sobre los recursos y su distribución. Igualmente, las acciones técnicas sobre las poblaciones pueden tener efectos de patologización, victimización o institucionalización de sujetos considerados desviados, evitando considerar la injusticia como problema de índole social. La forma en la que se institucionalizan los derechos y a su vez las maneras en las que se construye el ideal de infancia protegida implican que la manera en la que vemos la desigualdad y la injusticia social es a través de las particularidades de los hogares, las fallas de los hogares, en cambio de garantizar el bienestar de los niños, que muchas veces esto termina siendo en contra de sus propias madres.
El análisis de las políticas públicas en general en el siglo XX; XXI las políticas enfocadas en la infancia tienden a ser punitivas respecto de la familia y lo que termina sucediendo es que las políticas modelizan las relaciones a partir de principios morales que se desentienden de estas condiciones de existencia, por ejemplo cuando se evalúa la responsabilidad de los cuidadores se tiende a pensarse básicamente en la competencia de esos adultos para constituirse en adultos responsables y muchas veces en esas evaluaciones lo que predominan son los filtros morales.

“Esta composición entre moralidad afecto y economía, para pensar los cuidados, lo que hace es invisibilizar o contradecir o poner en mutua restricción, oposición los distintos tipos de recurso que tienen que ser movilizados para poder cuidarlos, por dar un ejemplo cuando comenzó a implementarse la asignación universal un planteo que se hacía sobre las madres que se estaba empezando a intervenir desde los recientes sistemas de protección integral de derechos era que seguían volviendo a pedir algún tipo de ayuda a pesar de que estaban recibiendo una apoyo económico y esto implicaba que todas las otras necesidades subjetivas cognitivas, relacionales, afectivas, todas esas no eran demandas legítimas porque ya estaba cubierta la económica, hay una tensa forma de pensar el cuidado en las familias, que tiene que ver con aislar cada una de estas dimensiones del cuidado de manera arbitraria y artificial lo que conduce a una compleja forma de aproximación de las necesidades de cuidado de las familias”. (Valeria Llobet 2020)
Uno de los recursos que tiene el sistema de protección para sostener a las familias en su cuidado es el programa de fortalecimiento familiar, no obstante estos programa debido a múltiples razones como ser sobresaturación de las demandas, limitación de los recursos, la manera en la que está pensada la tarea muy pocas veces puede ofrecer otra cosa que no sea la supervisión del cumplimiento de los acuerdos o de los requisitos que se plantean en la intervención el programa asume que la carga del cuidado tiene que estar en la familia y en la madre.

Entonces habría que examinar todas las dimensiones que no se tienen en cuenta, que oposiciones entre distintas necesidades, distintos sujetos de necesidades estamos creando cuando nos acercamos a una familia a partir de una determinada idea de la lo que debería suceder.

Ahora bien siguiendo la línea de análisis del relato de los actores, lo que se toma también como punto a examinar y con un reclamo constante es el no reconocimiento del trabajo de las personas, que están cuidando de estos niños la mano de obra informal, precaria no reconocida o visibilizada como asistencialismo. La socióloga Marisa Forniur, manifiesta que no hay políticas presupuestarias para las educadoras populares y trabajadoras comunitarias y sostiene que las políticas públicas orientadas al cuidado infanto juvenil deben estar basadas en la autogestión, núcleos organizativos considerados para su propio desarrollo, el trabajo de las cuidadoras merece ser dignificado. "Se sigue pensando estas asociaciones como vinculadas a la beneficencia, al asistencialismo, porque dan de comer, porque contienen afectivamente, hacen asistencia porque dan apoyo escolar y no educan, con todo lo que significa la educación pública, universal y gratuita en nuestro país, me llama la atención que con esta lente feminista y desde la economía feminista lo que yo veo es trabajo.
El trabajo socialmente necesario es el trabajo de cuidados y sin estos nadie podría sobrevivir desde lo más básico, con la alimentación, con la salud etc., es trabajo socialmente necesario. "*La Situación del personal, que en muchos EPI es precarizada la relación laboral, con sistemas de becas y/u otros sistemas de pago*". (Directora de Infancia)
Desde mi práctica profesional en el territorio se podría decir, que las características de la población, son familias con necesidades extremas, es uno de los barrios con mayores carencias de la ciudad de Posadas, aunque cuenta con numerosas organizaciones e instituciones que realizan tareas de promoción y contención social en la zona, los índices de violencia de género, consumo problemático de sustancias, embarazos adolescentes, las tasas de desempleo y el empleo precarizado o informal, son sumamente elevados, sumado el escaso nivel de instrucción de los padres y las familias es por ello que muchos los niños que llegan a estos espacios en situaciones de extrema vulnerabilidad. Es por esto, que tal como lo establece el Plan Nacional de Primera Infancia, desde estos espacios se trabaja con las familias en la promoción de estrategias de auto superación como ser terminalidad educativa, capacitación en oficios y/o inserción laboral, realización de talleres para padres en temáticas relacionada a la crianza, crecimiento y desarrollo, etc.

<u>Fortalecimiento Familiar y Comunitario</u>: características de las familias de los niños que concurren a los EPI

Una política de primera infancia que asegure el pleno ejercicio de los derechos de todos los niñxs requiere, innegablemente, de un abordaje integral que articule las acciones desarrolladas por los diferentes organismos de los distintos niveles de gobierno, así como con otros actores sociales y del mercado. Estas articulaciones se materializan no sólo en el correcto funcionamiento, sino también en Los espacios de cuidado y educación de las primeras infancias no formales.

Se pude visualizar en los EPI, La inclusión de los niños y niñas de los hogares con más derechos vulnerados, la diversidad en sus modelos de gestión y organización, la fuerte impronta comunitaria y territorial y la capacidad de vincular la educación y el cuidado con las problemáticas familiares, la capacidad para gestionar desde la perspectiva de derechos y de articular con otras políticas sociales de carácter

universal, son algunas de las características que se destacan, ya que es ampliamente reconocido que la concurrencia de niños y niñas se convierte en un factor fundamental para el desarrollo integral, la mejora de las condiciones de salud y la trayectoria hacia la escolarización.
Como lo manifiestan los actores *". Gracias al programa EPI podemos contar con un subsidio por cada niño que remplaza la cuota particular y así podemos realizar más actividades y proyectar a largo plazo*" *"El barrio en los últimos 6 años está atravesando un proceso de cambio en cuanto a las condiciones de vida, en lo habitacional ya que fue destinatario de un programa nacional de regularización de las tierras, se lotearon los terrenos, se abrieron calles, hicieron veredas, se rellenó la vieja cantera que era un basural, se adjudicaron viviendas a nuevas familias y además se implementó una gran actividad de participación en el proceso de transformación del barrio*". (Directora del Jardín)
Desde los objetivos planteados por el Plan que tiene como primera finalidad la contención y acompañamiento pleno de los niños, se sostienen distintos tipos de abordajes a los fines de complementar el cuidado: en lo individual; la atención de cada niño/a en su singularidad e identidad, alimentación adecuada y variada, Estimulación temprana, Fortalecimiento del vínculo madre-niño/a, respetando la diversidad cultural y territorial.

A nivel comunitario, la sensibilización y concientización de la con-responsabilidad respecto de los derechos de niños/as y adolescentes, socialización e integración con familias y distintos actores locales (actividades conjuntas), desarrollo de hábitos de solidaridad y cooperación para la convivencia (sociedad democrática), promoción del trabajo articulado entre instituciones y organismos locales, impulso de acciones comunitarias que contribuyen al crecimiento y desarrollo de los/as niños/as en un ambiente confortable y saludable. A nivel familiar la Inclusión de los padres y la familia en actividades realizadas por los/as niños/as, realización de talleres para padres (crianza, crecimiento y desarrollo, etc.), identificación de problemáticas familiares (violencia, abuso, adicciones, etc.) y derivación a las áreas especializadas, Promoción de estrategias de auto superación (terminalidad educativa, capacitación en oficios y/o inserción laboral).
Las Familias monoparentales son aquellas cuya unidad familiar en la que una madre o un padre vive con sus hijos. En otras palabras, hay un cabeza de familia que es el responsable de los hijos y las familias ensambladas, son aquellas uno o ambos miembros de la actual pareja tiene uno o varios hijos de uniones anteriores. Dentro de esta categoría entran tanto las segundas parejas de viudos como de divorciados y de madres solteras
Dimensión socio-sanitaria: obstáculos y fortalezas en la implementación de la política social
Los temas vinculados con la alimentación se enmarcan en la concepción de la nutrición en sentido amplio. La misma implica considerar la problemática alimentario-nutricional desde la complejidad, lo cual trasciende el estricto acto de ingerir nutrientes para mantener la salud.
Esto último requiere de un enfoque integral que tenga en cuenta la salud, aspectos culturales, económicos, vinculares y la participación comunitaria desde la perspectiva de derechos. "*las mayores fortalezas considero que son las capacitaciones que se dieron durante todo el proceso de implementación del plan, dejando capacidades instaladas; y también el apoyo del Plan a través de subsidios y capacitación, que logró incentivar y hacer reflexionar en los municipios de la*

necesidad de generar un espacio de cuidado y la atención de las niñas y niños de 45 a 4 años." (Directora de Infancia de la Provincia*).*

"También se articula con las alumnas residentes de Auxiliar de maestras jardinera y profesionales residentes de Escuela de Enfermería que realizan talleres con los niños y niñas, donando elementos para nuestro botiquín".

"Estas capacitaciones facilitaron la detección y/o atención de los niños, niñas y sus familias en relación a las diferentes problemáticas que se presentan como ser malnutrición en los niños, dificultades en la motricidad fina, déficit en el desarrollo psíquico, siendo acompañados por el equipo DAE[4]"

La existencia de este vasto entramado de organizaciones públicas y comunitarias, muchas de ellas articuladas en red, se transforma en una plataforma que debe ser considerada a la hora de la implementación de las estrategias y políticas de corte universal.

Es una doble vía de articulación e integración, ya que a la posibilidad de garantizar el anclaje territorial de estos planes y programas nacionales y provinciales y de ampliar la participación social en su ejecución y gobierno, se le suma un proceso de fortalecimiento de las instituciones que por sus características, historia, responsabilidad y compromiso demostrado en las últimas décadas, asumen el rol de institución nodo de las políticas públicas de cuidado y educación de la primera infancia y se convierten en actores centrales de los sistemas de protección de derechos a nivel local.

Las condiciones del entorno operan como factores que facilitan o limitan el desarrollo de niños y niñas. "*Se rescata como positivo el trabajo en red que se realiza en la comunidad, ya que articulan con los organismos que están en la zona, como por ejemplo: ANSES, Hospital Rene Favaloro, escuelas para articulación con la primaria N° 718, Delegación municipal de santa Rita, la Policía, INTA, Feria Franca Itá-bera."(*Directora del Jardín)

Uno de los factores que identificamos como fundamental, es el espacio destinado a la actividad de niñas y niños, pero también los espacios de los adultos y de la comunidad de la cual forman parte. "Articulando con el CAPS del barrio, para que pueda acercarse a la institución y así brindarles a los padres la oportunidad de completar calendario de vacunación de sus hijos". Los niños de la comunidad cuentan con el Hospital Favaloro, en caso de que presenten alguna patología o necesitan hacerse estudios y/o controles.

Con esta política pública social se ha logrado grandes avances en el reconocimiento y restitución de derechos, sobre todo por las características de no ser un programa social focalizado. Para sostener estos logros alcanzados en la labor cotidiana se requiere difusión y producción de estos derechos que esta política reconoce y promueve.

[4] DAE: Departamento de Apoyo escolar, integrado por Psicóloga, Psicopedagoga, Licenciada en Trabajo Social. Trabaja en el acompañamiento de los niñxs y sus familias, recibiendo atención frente a determinadas problemáticas.

Reflexiones Finales

Si bien la Argentina evidenció importantes avances con la sanción de la ley 26061 y la creación del sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes conformado por todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privada, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restitución de NNyA, en la provincia de Misiones nos encontramos en un proceso de construcción y fortalecimiento del Sistema de Protección. Actualmente el Equipo técnico Territorial de la Secretaria Nacional de Niñez Adolescencia y Familia está realizando capacitaciones a nivel territorial, con todos los actores, instituciones gubernamentales, no gubernamentales, organismos provinciales y municipales. En junio del corriente año se sanciona la Ley Orgánica de Municipalidades (XV-N°5) donde se incorpora como prioritario el Área de Niñez y Adolescencia en cada municipio de Misiones fortaleciendo el compromiso de los actores con la nueva modificación. Ahora bien en la práctica cotidiana todavía se evidencia a la hora de abordar una situación de vulneración de derechos el desconocimiento de las normativas vigentes siendo este factor una debilidad para la calidad de vida de los niñxs de la localidad, por lo que se hace necesario asumir la responsabilidad y el involucramiento de todos los actores sociales que asisten en forma directa o indirecta a la niñxz, sobre todo en primer lugar, asistiendo a las capacitaciones que se realizan en la provincia y priorizar a la niñxz como tema de abordaje integral. Todavía la imagen de la infancia se presenta condicionada por un contexto social y económico particular, de historias de postergaciones en todas las dimensiones del desarrollo local y vida cotidiana donde todavía prevalece el modelo del patronato, considerando que fueron cien años de la doctrina de la situación irregular teniendo como punto de partida la consideración del menor como objeto de protección.

También se puede observar que el estado tiene una deuda en materia de primera infancia. El cuidado es una razón institucional de peso para la reorganización y ruptura de lazos familiares, que permite el establecimiento de jerarquías entre mujeres y refuerza el ejercicio y el sitio de la autoridad doméstica. Existe una amplia brecha entre las normas que garantizan derechos y su efectivo ejercicio. Las desigualdades ingresan al ámbito de la protección de la infancia como hechos morales y no como procesos materiales y políticos.

Los avances realizados no conforman aún una política integral de primera infancia de amplio impacto. Aún queda mucho por hacer, pero iniciativas como estas, la aprobación por parte del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia de los estándares de inclusión de los Centros de Desarrollo Infantil, nos permiten señalar, con orgullo, que ya no hablamos de necesidades, sino de derechos. Al hablar de derechos señalamos que todos somos ciudadanos de un país que garantiza el acceso a bienes y servicios de calidad, procurando la participación para la construcción de ciudadanía. Se introdujo en la agenda pública el tema de la infancia como tema central de este Plan, que permite identificar a la primera infancia. Se fortalecieron espacios ampliando, creando infraestructura, capacitación al personal. Los niños han podido recibir una mejor atención, de calidad en sus diferentes problemáticas.

Todavía queda un largo recorrido por andar en este nuevo modelo de integralidad de todos los actores en pos de los derechos de los niñxs y por desandar para terminar con el viejo modelo patriarcal. Avanzamos en el reconocimiento sobre las diversidades, es por ello que este año se declaró el día de las infancias, porque no existe una sola forma de vivir la niñez, Todavía queda pendiente impulsar en la agenda pública el cuidado de la crianza en el ambiente familiar y comunitario. Como se mencionó anteriormente el personal se encuentra en situación precaria a través del financiamiento del Plan se cubre el sueldo de las maestras de las salas, personal de limpieza y seguridad. Anteriormente percibían un ingreso mínimo que provenía de la cuota de los niñxs, también desde el jardín organizaban diferentes eventos para juntar fondos. Se observa todavía una política social, fuertemente arraigada al asistencialismo y control social, constituido por componentes clientelares, que inciden negativamente en la articulación institucional con una mirada fragmentada y segmentada de las prestaciones.

BIBLIOGRAFIA:

-ARITO, Sandra: “Cuando la subjetividad se torna heroica en las intervenciones profesionales”. En Entramados conceptuales en Trabajo Social: Categorías y problemáticas de la intervención profesional. Comp: Susana Cazzaniga. Facultad de Trabajo Social, UNER. Paraná. Editorial Fundación La Hendija. (2011)

-BELOFF, Mary: La Historia del Interés Superior del Niño, Buenos Aires, 2003.

-CARLI, Sandra: “Niñez, Pedagogía y Política: Transformaciones de los Discursos acerca de la Infancia en la historia de la Educación Argentina entre 1880 y 1955” Buenos Aires, Argentina. 2002 -DOSSIER: artículos, fichas y material inédito. Equipo de cátedra.

-GARCIA DELGADO, Daniel: Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural, Editorial Norma, Bs.As. ,1994

-GARCIA DELGADO, Daniel: El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el cambio epocal. Revista Estado y Políticas Públicas Nº 1.k 2013.

-GARCIA DELGADO, Daniel: Revista Estado y Políticas Públicas Nº 2, Año II. Buenos Aires. Argentina. 2014

-IRIARTE, Alicia: Modelos de Estado en Argentina (2011) Universidad Argentina John
F. Kennedy.

-LERNER, Gabriel- BURGUES, Marisol: Cuadernillo Modulo III, El Enfoque de Derechos y la Protección Integral De Niñas, Niños y Adolescentes. Carrera de Especialización en Políticas públicas de Niñez Adolescencia y Familia”. Buenos Aires, Argentina. Año 2013

-LLOBET, Valeria: Las políticas sociales para la infancia vulnerable. Algunas reflexiones desde la psicología. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud (Vol. 4 jun 2006)

-MDS, Ministerio de Desarrollo Social Memoria y Balance del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (2007 -2013)

-KIRCHNER, Alicia “Políticas Sociales en Acción: La Bisagra” Memoria, Verdad, Justicia, Organización Social. Año 2007

-KIRCHNER, Alicia- VESSVESSIAN, “Cuadernillo Módulo I Políticas Sociales. Carrera de Especialización en Políticas públicas de Niñez Adolescencia y Familia”. Buenos Aires, Argentina. Año 2013

-O DONELL, Guillermo “Apuntes para una Teoría del Estado”. Apuntes de cátedra. MDS, Ministerio de Desarrollo Social, Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (2008a), Tercer Informe Periódico de la Convención sobre los Derechos del Niño en virtud de su Artículo 44, República Argentina.

-OSZLAK, Oscar: Reflexiones Sobre la Formación Del Estado y la Construcción de la Sociedad Argentina. Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales, Vol. XXI, Buenos Aires, Argentina. 1982

-PERIOTTI, Liliana: Políticas Públicas Integrales de Infancia. Encuentro Regional de Políticas Integrales. Presidencia de la Nación. 2011

-STOLKINER, Alicia: Enfoque de Derechos e Integralidad. Encuentros Regionales de Políticas Integrales, Presidencia de la Nacion.2011

-TORRADO, Susana: Historia de la Familia en la Argentina Moderna (1800-2000) Buenos Aires: La Flor (2003)

- Sitios Web consultados

https://www.oas.org/dil/esp/Ley_de_Proteccion_Integral_de_los_Derechos_de_las_Ninas_Ninos_y_Adolescentes_Argentina.pdf

https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26233-127532/normas-modifican

https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/143465/20160412

http://journals.openedition.org/polis/18799« Políticas sociales y nuevos gobiernos en Argentina y Brasil María Virginia Quiroga y Lucía Constanza Juncos Castillo: un balance a partir de los programas Asignación Universal por Hijo y Bolsa Familia », *Polis* [En línea], 55 | 2020, Publicado el 10 abril 2020, consultado el 14 agosto 2020.