



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

SECRETARÍA DE POSGRADO

Una mirada sobre las instituciones de la primera infancia en Argentina y su marco legal

Gisela M. Balmaseda

Tesis para optar por el grado de Especialista en Nuevas Infancias y Juventudes

Directora Mónica Fernández Pais, Universidad Nacional de La Plata

La Plata, 25 de septiembre de 2022

A la Universidad Nacional de La Plata.

INDICE

RESUMEN.....	5
INTRODUCCIÓN.....	6
1. Acerca de las normativas para la educación de la primera infancia	
1.1 Algunas notas sobre las recomendaciones de los organismos internacionales.....	7
1.2 La primera infancia en Argentina.....	11
1.3 Leyes y decretos.....	12
2. Dimensión política de la educación	
2.1 Derecho humano a la educación.....	19
2.2 Políticas educativas, políticas públicas.....	20
2.3 Hegemonía del mercado y educación.....	21
3. Instituciones de la primera infancia y de la educación inicial	
3.1 Evolución de las instituciones de la primera infancia.....	23
3.2 Obligatoriedad y/o universalización de la educación temprana.....	26
3.3 Formatos institucionales.....	28
3.4 Regulación.....	31

4. Niños con derechos	
4.1 Derechos desde el nacimiento.....	33
4.2 Primera infancia y necesidades.....	35
4.3 Primera infancia y derechos.....	36
4.4 Defensoría para garantizar derechos.....	38
5. La educación y su vínculo con el tiempo	
5.1 La educación entre generaciones.....	39
5.2 La transmisión y el sentido de la herencia.....	41
5.3 La necesidad de cariño.....	43
CONSIDERACIONES FINALES.....	45
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	48

RESUMEN

El presente trabajo pretende brindar una mirada sobre la realidad de las instituciones para la primera infancia en la Argentina según lo que avalan los planteos de la Ley de Educación Nacional n° 26.206 (LEN).

En primer lugar, el trabajo presenta una referencia general del marco legal internacional y un detalle del ámbito jurídico nacional que defiende a las niñeces y a los servicios educativos coexistentes de diversa índole, gestión y organización.

La segunda parte refiere a la dimensión política en la tarea de educar, a la educación como un derecho humano fundamental y al abordaje de las políticas públicas y su relación con el mercado.

La tercera sección caracteriza la realidad en el país a partir de datos estadísticos, qué formatos institucionales existen y cómo se regulan los nuevos y múltiples espacios destinados a la niñez y a la educación inicial en la Argentina.

En las secciones cuarta y quinta, a partir de los aportes de diversos autores se procura focalizar a la primera infancia desde una perspectiva de derechos invitando a pensar cuál es la idea de sujeto de derecho instalada en la sociedad. Por otra parte, se realiza un aporte acerca de la transmisión como un encuentro entre generaciones, la necesidad de cariño y la construcción de un aprendizaje emancipatorio a través de una función educativa mediadora.

Finalmente, se presenta un cierre de los temas planteados con una mirada hacia la Educación Inicial como la oportunidad del primer paso hacia la construcción de ciudadanía.

De allí la importancia de contar con un marco intersectorial que articule este nivel con la diversidad de espacios que existen para la primera infancia como así también generar posibilidades de transformación y de la propia construcción del conocimiento a través de otras formas de acompañar y motivar a las infancias.

PALABRAS CLAVES: Primera infancia; Marco legal; Niñeces; Derechos; Nuevos espacios; Construcción del conocimiento

“Miramos el mundo una sola vez, en la infancia.

El resto es memoria”.

Louise Glück

INTRODUCCIÓN

Existe un marco jurídico internacional constituido por tratados y convenios para proteger los derechos de las niñas y de los niños. A nivel nacional, el Estado argentino es responsable y garante de los derechos de la infancia en términos integrales.

La educación de lxs niñxs desde que nacen tiene un contexto histórico, político y social determinado. La infancia es definida según los modos en que cada cultura la interpela.

La Convención Internacional del Niño y la concepción de lxs niñxs como sujetos de derecho determinan el inicio de otra etapa. Hasta entonces la niñez no era objeto de inclusión social ni de interpelación política, se comienza la construcción de una infancia diferente. En nuestro país, a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional se propicia la posibilidad de pensar y coordinar otras formas organizativas de la acción educativa que mejoren las limitaciones que aún imperan producto del dispositivo escolar moderno.

La Ley de Educación Nacional N° 26.206 aprobada por el Congreso de la Nación el 14 de Diciembre de 2006 tiene por objeto regular el ejercicio del derecho de enseñar y aprender consagrado por el artículo 14 de la Constitución Nacional y los tratados internacionales incorporados a ella. Reconoce al Nivel Inicial como una unidad pedagógica, que incluye dos ciclos en su desarrollo: el Jardín Maternal (45 días a 2 años) y el Jardín de Infantes (3 a 5 años).

Sin embargo, no se aprecia en la actualidad una suficiente cantidad de instituciones de oferta estatal para la franja etaria de 45 días a 2 años ni una articulación entre organismos e instituciones no consideradas dentro de la enseñanza oficial. Dicha realidad genera tensión entre lo que propone la mencionada ley y lo que sucede en la actualidad debido a la evidente fragmentación que tiene el Nivel Inicial.

1. Acerca de las normativas para la educación de la primera infancia

A continuación se presenta un resumen general del marco legal internacional y se detalla el ámbito jurídico nacional. Esto dado que es oportuno realizar un recorrido por estos instrumentos legales de los distintos organismos que consideran a la primera infancia como potencial para construir un mundo diferente.

1.1 Algunas notas sobre las recomendaciones de los organismos internacionales

Seguidamente, una breve reseña sobre los principales tratados y organismos internacionales con la finalidad de reforzar una perspectiva educativa en clave de derechos. Tales organismos, establecen un conjunto de normas jurídicas internacionales para la protección y el bienestar de lxs niñxs. Promueven políticas de atención, desarrollo e inversión en la primera infancia para mejorar la asignación de recursos y programas sociales y educativos de calidad.

En 1959 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración de los Derechos del Niño que incluía diez principios:

1. El derecho a la igualdad, sin distinción de raza, religión o nacionalidad.
2. El derecho a tener una protección especial para el desarrollo físico, mental y social del niño.
3. El derecho a un nombre y a una nacionalidad desde su nacimiento.
4. El derecho a una alimentación, vivienda y atención médicos adecuados.
5. El derecho a una educación y a un tratamiento especial para aquellos niños que sufren alguna discapacidad mental o física.
6. El derecho a la comprensión y al amor de los padres y de la sociedad.
7. El derecho a actividades recreativas y a una educación gratuita.
8. El derecho a estar entre los primeros en recibir ayuda en cualquier circunstancia.
9. El derecho a la protección contra cualquier forma de abandono, crueldad y explotación.
10. El derecho a ser criado con un espíritu de comprensión, tolerancia, amistad entre los pueblos y hermandad universal.

Esto supuso un gran avance, pero no fue suficiente para proteger los derechos de la infancia porque legalmente no tenía carácter obligatorio. En 1978 el gobierno de Polonia presentó a

las Naciones Unidas una versión provisional de una convención sobre los derechos de los niños. Tras diez años de negociaciones con gobiernos de todo el mundo, líderes religiosos, ONG y otras instituciones, se logró acordar el texto final de la *Convención sobre los Derechos del Niño*¹ en 1989, cuyo cumplimiento sería obligatorio para todos los países que la suscribieran. Fue ratificada por Argentina en 1990 e incorporada a la Constitución Nacional en 1994 marcando un hito y estableciendo un conjunto de normas jurídicas internacionales para la protección y el bienestar de las niñas y los niños.

La primera infancia es el período de mayor y más rápido desarrollo en la vida de una persona. Durante esta etapa se construyen las bases del futuro de cada niño, de su salud, bienestar y educación. Por eso es necesario que en esta etapa todos reciban oportunidades que permitan una vida plena, productiva y en ejercicio de sus derechos. Asegurar el acceso a un sistema de protección social de calidad desde el comienzo puede hacer una diferencia en el desarrollo de las niñas y niños, y con ellos, de toda la sociedad. El *Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia* (UNICEF) busca reforzar el compromiso con la primera infancia a nivel global, también en Argentina, el objetivo es que cada niño tenga el mejor comienzo. En ese sentido, su participación se radica en diversos ámbitos de la gestión ministerial a través de fondos y sugerencias para el diseño e implementación de políticas públicas.

Por otra parte, el enfoque de la *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura*, conocida abreviadamente como UNESCO ha sido reforzado por la Agenda 2030 de Educación, en particular en lo relativo a la meta 4.2 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: “Para 2030, velar por que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una enseñanza preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria”.

Asimismo, el *Banco Mundial* trabaja con los gobiernos y los asociados a fin de ampliar el acceso a una educación de calidad en la Primera Infancia y satisfacer las necesidades de desarrollo de todos los niños.

¹ Como destaca Cordero Arce (2015:206), en la versión auténtica en castellano, se usa rigurosa y exclusivamente el masculino genérico para referirse tanto a los niños como a las niñas (169 menciones al “niño” o “niños” contra ninguna mención a la “niña” o las “niñas”).

El informe APRENDER del Banco Mundial 2018, señala que es necesario “garantizar el desarrollo pleno de los niños a través de la nutrición, la estimulación y el cuidado durante la Primera Infancia”. Se promueven cuidados en la nutrición, acompañamiento a las madres, estimulación temprana y promover guarderías para niños muy pequeños y programas preescolares para niños entre 3 y 6 años.

La *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* recomienda que los gobiernos deberían invertir más dinero en los niños durante sus primeros seis años de vida para reducir la desigualdad social y apoyar a los niños, especialmente a los más vulnerables a tener una vida exitosa y feliz, esto acorde con el primer estudio en su tipo sobre el bienestar infantil en los 38 países miembros de la OCDE.

Su objetivo es promover políticas que favorezcan la prosperidad, la igualdad, las oportunidades y el bienestar para todas las personas. La organización trabaja con los gobiernos para comprender qué impulsa el cambio económico, social y ambiental.

La pandemia del COVID-19 provocó cierres de las escuelas en todo el mundo y forzó a profesores y a estudiantes de muchos países a adaptarse con rapidez a la enseñanza y el aprendizaje en línea. Pero un nuevo informe de PISA de la OCDE revela que existen grandes desigualdades tanto entre como dentro de los países respecto de la disponibilidad de tecnología en las escuelas y las capacidades de los docentes para utilizar con eficacia las tecnologías de la información y la comunicación. Cabe señalar que la implementación de las pruebas PISA ya inciden en la primera infancia y se encuentra en etapa exploratoria en algunos países europeos.

“Esta crisis ha expuesto las múltiples deficiencias y desigualdades prevalecientes en los sistemas educativos del mundo”, dijo Andreas Schleicher, Director de Educación y Competencias de la OCDE. “Los jóvenes desfavorecidos han resultado particularmente afectados y cada país debería tomar más medidas para garantizar que todas las escuelas cuenten con los recursos que requieren para que cada estudiante tenga la misma oportunidad de aprender y alcanzar el éxito.”

En el informe también se comparan otros aspectos clave de políticas e igualdad en la escuela. En general, los resultados de la evaluación PISA 2018 revelan grandes disparidades entre las escuelas favorecidas y las desfavorecidas relacionadas con la escasez de personal docente y recursos materiales, incluidos los digitales. PISA muestra que, ya antes de la pandemia, muchas escuelas afrontaban escasez de recursos.

El *Grupo de los Veinte* (G20) es el principal foro de coordinación de políticas macroeconómicas entre las veinte economías más importantes del mundo, que incluye las perspectivas tanto de países desarrollados, como de economías emergentes.

Los países que forman el G-20 se reúnen anualmente con el objetivo de superar crisis, mejorar el empleo y garantizar el sostenimiento de un nuevo modelo de desarrollo global sostenible y equilibrado. Por primera vez en la historia, bajo el liderazgo del gobierno argentino, el G-20 incluyó en su agenda la inversión en primera infancia.

La inclusión de esta temática en las discusiones del G-20 fue un gran primer paso para posicionar el tema en la agenda política. UNICEF, junto al Banco Mundial y al BID, acompañó este proceso a través de la generación de documentos y asistencia técnica en los debates que llevaron al acuerdo en torno a la "Iniciativa del G-20 para el desarrollo de la primera infancia".

Esta iniciativa, que parte de reconocer la necesidad de abordar los desafíos de la primera infancia de manera integral, establece tres temas centrales de trabajo. En primer lugar, se reconoce la necesidad de medir la inversión destinada a primera infancia para mejorar la asignación de recursos y asegurar que se destine a programas de calidad que contemplen todas las dimensiones. En segundo lugar, se reconoce la necesidad de mejorar la generación de datos desagregados que permita monitorear la situación de la primera infancia y contar con evaluaciones del desarrollo infantil de las niñas y niños más pequeños. En tercer lugar, se establece la necesidad de generar y fortalecer instancias de cooperación internacional e intercambio de conocimiento que permitan conformar una comunidad de prácticas en torno a la primera infancia.

Los tratados y organismos internacionales antes mencionados coordinan políticas macroeconómicas de países desarrollados, emergentes y en vías de desarrollo con el fin de abordar los desafíos de la primera infancia de manera integral, con igualdad de oportunidades y acceso a una educación de calidad. En la actualidad, esto no se evidencia de manera igualitaria en todas las naciones debido a los diversos contextos históricos, políticos, económicos y sociales que condicionan el desarrollo de sus políticas públicas.

1.2 La primera infancia en la Argentina

Según UNICEF, se destaca a la primera infancia como el período de mayor y más rápido desarrollo de la vida, se traza un estado de situación y se formulan recomendaciones sobre seis áreas fundamentales para el desarrollo: Inclusión social - Cuidado - Educación inicial - Desarrollo neurocognitivo y emocional - Salud y nutrición - Protección contra la violencia.

En Argentina, la disparidad socioeconómica, regional y entre grandes centros urbanos y zonas rurales impide que todos los niños tengan las mismas oportunidades al nacer y durante los primeros años de vida. En los últimos años se han logrado avances significativos en relación a la primera infancia, pero aún sigue habiendo una gran brecha entre las normas y el ejercicio práctico de los derechos.

Desde temprana edad los niños deben contar con un sistema de protección social de calidad. Los desafíos de la primera infancia requieren de un abordaje multidimensional, que considere las áreas de salud, educación, cuidado y protección, entre otras. La coordinación intersectorial e interjurisdiccional debe fortalecerse para implementar políticas integrales que fomenten el crecimiento pleno con enfoque de equidad. En particular, para los niños de 45 días a 3 años es importante evitar la creación de sistemas partidos entre educación inicial y cuidado, que por lo general resultan en una atención diferenciada según sectores socioeconómicos. Los servicios para la primera infancia deben contemplar varias dimensiones (supervivencia, crecimiento, desarrollo cognitivo, social, físico y afectivo), tanto si dependen de las áreas sociales como educativas.

En ambos casos, la cobertura y la calidad son un desafío. El Estado debe garantizar coordinación, estándares de calidad, formación acorde y una transición entre estos servicios y la educación formal. Así, todos los niños y niñas pueden gozar de sus derechos, sin importar

en qué institución estén. Ampliar la oferta de servicios sin resignar calidad y garantizar el acceso de las familias más vulnerables es todavía una tarea pendiente. También lo es asegurar ingresos suficientes para la primera infancia, ampliar la cobertura y extensión de las licencias y promover cambios culturales que transformen las prácticas de crianza y consigan redistribuir más equitativamente los roles al interior del hogar. El pleno desarrollo de una persona no debería depender del hogar donde nace. Por eso UNICEF trabaja junto al gobierno, la sociedad civil, el sector privado, los padres y cuidadores, las comunidades y otras contrapartes para promover el desarrollo integral de la primera infancia en Argentina.

1.3 Leyes y decretos

A continuación se detallan las principales leyes y decretos que legislan la educación de la primera infancia en la Argentina.

- Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes N° 26.061/2005

Es la que efectiviza la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Si bien esta ley establece que es responsabilidad de la familia asegurar a los niños y niñas el ejercicio de sus derechos, los organismos del Estado deben desarrollar políticas, programas y la asistencia necesaria para que la familia pueda asumir adecuadamente esta responsabilidad, incluyendo el rol de la comunidad organizada como parte activa en este logro. Esta ley implica el pasaje de la doctrina de la situación irregular (Ley de Patronato 10.903/1919) a la doctrina de la protección integral (Ley 26.061/05), donde se aspira a dejar de pensar a la infancia como objeto de tutela para reconocerla como sujeto en pleno derecho, generando un quiebre en el concepto tradicional de infancia.

Este cambio de paradigma modificó sustancialmente tres aspectos clave: *jurídicos* (normativas y legislaciones en relación a los niños, niñas y jóvenes); *institucionales* (vinculados a los formatos de atención y organización de las instituciones) e *interpersonales*

(relacionados con la construcción de nuevos vínculos adulto-niño, tomando al mismo como sujeto con voz propia).

- Ley de Educación Nacional N° 26.206/2006

Considera al Nivel Inicial como una unidad pedagógica, que incluye dos ciclos en su desarrollo: el Jardín Maternal (45 días a 2 años) y el Jardín de Infantes (3 a 5 años). Dicha ley –y su posterior modificatoria (27.045/2014), que instala la obligatoriedad de la sala de 4 años– señala como competencia de la Educación Inicial la atención de esta primera franja etaria, promoviendo el aprendizaje y desarrollo de los niños y las niñas como sujetos de derecho. Cabe aclarar que el establecimiento de la obligatoriedad no sólo marca la responsabilidad del Estado nacional y jurisdiccionales de expandir los servicios de educación inicial, sino también la posibilidad de las familias de exigir ese derecho. En este sentido, esta ley puede considerarse clave, ya que plantea el reconocimiento de otras formas organizativas para la educación de niñas y niños de 45 días a 2 años, tales como salas multiedad, salas de juegos y otras modalidades que pudieran conformarse según lo establezca la reglamentación de la ley, promoviendo gestiones asociadas y articulación entre organismos y áreas gubernamentales, como la inclusión de nuevas estrategias que incorporen instituciones no consideradas dentro de la enseñanza oficial por el Ministerio de Educación Nacional.

A continuación, una breve referencia de algunos artículos de esta ley para apreciar que en los mismos se comprenden a las distintas instituciones:

- Conforme al artículo 4º, el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad de proveer una educación de calidad para todos/as los/as habitantes de la Nación garantizando el ejercicio de este derecho, con la participación de las organizaciones sociales y las familias.
- Como dice el artículo 13º también se reconocen, autorizan y supervisan el funcionamiento de instituciones educativas de gestión privada, confesionales o no confesionales, de gestión cooperativa y de gestión social.

- Según el artículo 14º, el Sistema Educativo Nacional está integrado por los servicios educativos de gestión estatal y privada, gestión cooperativa y gestión social, de todas las jurisdicciones del país, que abarcan los distintos niveles, ciclos y modalidades de la educación.

- Tal como refiere el artículo 21º, el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad de expandir los servicios de Educación Inicial.

- De acuerdo con el artículo 22º, en función de las particularidades locales o comunitarias, se implementarán otras estrategias de desarrollo infantil, con la articulación y/o gestión asociada de las áreas gubernamentales de desarrollo social, salud y educación, en el ámbito de la educación no formal, para atender integralmente a las niñas y los niños entre los cuarenta y cinco (45) días y dos (2) años de edad, con participación de las familias y otros actores sociales.

- Tal como el artículo 23º lo indica, están comprendidas en la presente ley las instituciones que brinden Educación Inicial: a) de gestión estatal, pertenecientes tanto a los órganos de gobierno de la educación como a otros organismos gubernamentales. b) de gestión privada y/o pertenecientes a organizaciones sin fines de lucro, sociedades civiles, gremios, sindicatos, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones barriales, comunitarias y otros.

- El artículo 24º menciona que en función de las características del contexto se reconocen otras formas organizativas del nivel para la atención educativa de las niñas y los niños entre los cuarenta y cinco (45) días y los cinco (5) años, como salas multiedades o plurisalas en contextos rurales o urbanos, salas de juego y otras modalidades que pudieran conformarse.

- Ley Nacional de Centros de Desarrollo Infantil N° 26.233/2007

Propone la organización de espacios destinados a la atención integral de niñas y niños de hasta 4 años, promoviendo el desarrollo de capacidades familiares y comunitarias en esta tarea y considerando, además, que podrán estar administrados por el Estado o por

organizaciones no gubernamentales. En julio del 2008, el decreto nacional 1.202/2008 aprueba la reglamentación de dicha ley, regulando la creación de estos centros.

Los derechos de las niñas y niños en estas instituciones quedan garantizados por la ley n° 26.061 y los tratados internacionales de los que la Nación es parte.

Para el cumplimiento de sus objetivos los Centros podrán complementariamente interactuar en sus instalaciones con servicios educativos o sanitarios, o articular con otras instituciones y servicios del espacio local, actividades culturales, educativas, sanitarias y toda otra actividad que resulte necesaria para la formación integral de los niños y niñas.

La acción del Centro de Desarrollo Infantil debe asimismo integrar a las familias para fortalecer la crianza y el desarrollo de sus hijos, ejerciendo una función preventiva, promotora y reparadora.

La posibilidad de articulación entre las leyes n° 26.061, n° 26.206 y n° 26.233, así como la Asignación Universal por Hijo (decreto 1.602/2009) –que garantiza el derecho a educación y salud a familias en situación de vulnerabilidad social– plantean el inicio de un camino de transformaciones político educativas que posicionan al niño, niña y sus derechos como eje, promoviendo el entramado de programas y estrategias de acción donde converjan diversos organismos bajo la responsabilidad del Estado en la educación del niño desde su nacimiento.

- Centros de Primera Infancia. CABA. Decreto 306/2009

Surgen de la transformación de los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) a Centros de Primera Infancia (CPI). La población que se busca atender en estos centros es aquella que no cuenta con vacante en las instituciones dependientes del Ministerio de Educación, esto es, la red de jardines maternos y de infantes oficiales. Se trata de una iniciativa en la cual el Estado, a través de un área del Ministerio de Desarrollo Social, entrega subsidios a organizaciones sociales y/o comunitarias. Los CPI están destinados, según expresa la resolución de creación, a niños, niñas y familias en situación de vulnerabilidad. Se proponen garantizar el

crecimiento y desarrollo de los niños de 0 a 4 años. Dado que fueron creados antes de la sanción de obligatoriedad de las salas de 4 años, incluyen esta franja etaria.

En CABA, desde el lanzamiento de los CPI, se han creado más centros de este tipo que escuelas infantiles, jardines maternales o de infantes.

Estas instituciones también se fundan en diferentes puntos del país con diversos tipos de gestión, organización y nominación según la jurisdicción, a saber: Centro de Desarrollo Infantil (CDI), Centro Integrador Comunitario (CIC), Centro de Atención Infantil (CAI), Centro de Desarrollo Familiar, Centro de Desarrollo Infantil Comunitario (CDIC), Centro Educativo de Atención Temprana (CEAT), Centro Materno Infantil, Guardería Materno Infantil, Jardín Maternal, Jardín Maternal Social Cooperativo, Jardín Maternal Comunitario, Jardín Comunitario, Jardines de Infantes (urbanos o rurales, solo con niños de 2 años, vespertinos en escuelas medias y hospitales), JIN, JII, JIC, Núcleos Educativos de Nivel Inicial (NENI) Unidades de Desarrollo Infantil (UDI).

En esta multiplicidad de nominaciones se encuentran instituciones que van desde las que presentan un formato y funcionamiento similar a los jardines de infantes oficiales, hasta servicios cuya organización depende de las posibilidades del espacio, muchas veces compartido con una organización comunitaria, hospitalaria o social, sujetas a variables vinculadas a la organización que los gesta, a recursos y a formas de sostenimiento económico diversos.

- Ley de Educación Inicial N° 27.045/2015

Declara obligatoria la educación inicial para niñas y niños de cuatro años en el Sistema Educativo Nacional, y modifica la Ley de Educación Nacional N° 26.206/06 cambiando el artículo 16° que establecía la obligatoriedad escolar desde los cinco años. También modifica los artículos 18° y 19°, al establecer el nivel inicial como una unidad pedagógica desde los 45 días a los 5 años, siendo obligatorios los dos últimos. La norma destaca que el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen

la obligación de universalizar los servicios educativos para las niñas y niños de tres (3) años de edad, priorizando la atención educativa de los sectores menos favorecidos de la población.

- Ley de Regulación y Supervisión de Instituciones de Educación no incluidas en la Enseñanza Oficial N° 27.064/2015

Tiene por objeto regular las condiciones de funcionamiento y supervisar pedagógicamente las instituciones no incluidas en la enseñanza oficial que brindan educación y cuidado de la primera infancia desde los cuarenta y cinco (45) días hasta los cinco (5) años de edad. Estas instituciones podrán ser de gestión estatal, privada, cooperativa o social y pertenecer a organizaciones con y sin fines de lucro, sociedades civiles, gremios, sindicatos, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones barriales, universidades, comunitarias y a otras similares sobre las que hay escasa información como los jardines privados gestionados como establecimientos comerciales. Los mismos se presentan como jardines, pero en realidad no están incorporados a la enseñanza oficial, es decir, no reciben financiamiento ni supervisión por parte de la cartera educativa. En general, estos jardines están regulados por las normativas municipales que permiten la habilitación de establecimientos comerciales.

La ley n° 27.064 constituye un primer avance para hacer frente a esta problemática. Dichas instituciones deberán ajustarse a los lineamientos curriculares y disposiciones pedagógicas dispuestas por las autoridades educativas nacionales y jurisdiccionales, que deben ser supervisadas por el área de educación. En este contexto, algunas provincias y municipios han construido registros que permiten monitorear de distintos modos estas instituciones, e incluso algunas han sancionado normativa específica.

Cabe aclarar que falta poner en vigencia esta ley, la cual fue sancionada, promulgada y no reglamentada por decisión del gobierno ejercido durante la presidencia de Mauricio Macri.

- Plan Nacional de Primera Infancia. Decreto Nacional 574/2016

Es el primer plan que a instancias de UNICEF Argentina se firma con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para obtener un crédito destinado a la atención de la Primera Infancia. Se aprobó como herramienta para garantizar el desarrollo integral de niñas y niños de cuarenta y cinco (45) días a cuatro (4) años de edad inclusive, en situación de vulnerabilidad social en pos de favorecer la promoción y protección de sus derechos. El Plan Nacional de Primera Infancia se anunció con un presupuesto para abarcar la construcción de 4000 CPI bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. El plan busca desarrollarse en instituciones ya existentes dependientes de las áreas sociales de gobiernos municipales y provisionales, y en las organizaciones sociales comunitarias con un largo recorrido tramado en una propuesta de trabajo respetuoso de lógicas territoriales y sustento en la educación popular. Esta modalidad de atención está siendo replicada en otras provincias de nuestro país.

- Estrategia Nacional Primera Infancia. Decreto Nacional 750/2019

Denominada "Primera Infancia Primero" se aprobó como herramienta para garantizar el desarrollo integral y progresivo de niñas y niños, desde la etapa pre natal hasta los seis (6) años de edad inclusive.

La Estrategia Nacional Primera Infancia Primero (ENPIP) es una política pública dirigida a garantizar los derechos de las niñas y los niños pequeños de la Argentina. Tiene por propósito reducir las brechas sociales y territoriales que inciden en el desarrollo integral de la primera infancia, garantizando la promoción y protección de sus derechos. Las acciones planteadas en el marco de la Estrategia, tanto a nivel nacional como provincial y municipal, parten del reconocimiento de los siguientes principios:

-Enfoque de derechos: hace referencia a una manera de abordar el diseño de políticas públicas, basada en los derechos humanos reconocidos a favor de todas las personas. En este caso, se toma como referencia a los derechos de las personas menores de 18 años, que son recogidos en la Convención de los Derechos del Niño y en otros instrumentos internacionales y nacionales.

- Enfoque de géneros: diseñar e implementar políticas públicas desde este enfoque supone que éstas deben promover la autonomía (capacidad para tomar decisiones libres e informadas de acuerdo con la propia elección y no la de otros), el empoderamiento (toma de conciencia respecto de la necesidad de modificar las relaciones de poder entre los géneros), la búsqueda de relaciones más equitativas, y el respeto por la diversidad de identidades.

-Equidad: supone generar las condiciones para que todos los niños y las niñas tengan acceso a iguales oportunidades para su desarrollo, independientemente de sus características socio ambientales, territoriales, culturales y personales.

Esta normativa opera como marco para un ordenamiento jurídico y aunque no se cumpla de manera efectiva en todos sus planteos se trata de un gran avance bajo el paradigma de derechos. Bajo este paraguas legal, se puso en marcha un nuevo enfoque en la atención de la niñez en Argentina.

2. Dimensión política de la educación

Decimos que la tarea de educar es un hecho político porque implica tomar una decisión al abordar o no una temática en los espacios educativos. Enseñar o no enseñar ciertos contenidos constituye una decisión política, es importante el modo de abordaje, las acciones u omisiones en relación con lo que se dice o no.

2.1 Derecho humano a la educación

La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 26° proclama que la educación es un derecho humano fundamental para todo el mundo. Este derecho se establece mediante los instrumentos normativos internacionales y a través del compromiso político de los Estados que lo suscriben.

Como propone Cullen (2004) que los derechos humanos son una cuestión educativa significa que es, justamente, en la conformación de sujetos sociales, mediante la enseñanza, donde se

van explicitando y fundamentando, en cada caso, tanto su razón histórica como el alcance de su normatividad, tanto el conjunto de sus condiciones de realización como los criterios para la continua denuncia fundada de sus violaciones.

Así también considera que entender los derechos humanos como proceso educativo de reconocimiento efectivo de la dignidad, de todos y de cada uno, obliga a priorizar como fines de la educación, en el horizonte del pensamiento crítico, el desarrollo del sujeto moral autónomo, el cuidado solidario del otro, la autorrealización por el trabajo propio y la participación ciudadana.

El autor resalta que la sana inquietud de saber sólo puede darse en un espacio público, donde el deseo de aprender y el poder de enseñar puedan configurarse como el derecho humano a la educación. En este sentido, desde hace tiempo, la escuela es un lugar de posible vigencia de lo público y, por lo mismo, es un tiempo de esperanza. Esta creencia y esta esperanza se apoyan en la capacidad que se tenga de ser críticos y reconfiguradores del espacio público, fuertemente devaluado en esta primacía salvaje del mercado donde nos toca vivir.

Según él, la escuela condensa derechos y valores que son insobornables e irrenunciables: la libertad del deseo de conocer, que es el derecho de aprender y enseñar, reconociendo la pregunta, el argumento, la alternativa; el espacio público para que la socialización y la convivencia formen ciudadanía reflexiva y crítica, y no mera adaptación a lo dado injusto y excluyente: el tiempo justo para resignificar la memoria histórica y construir proyectos comunes, frente a los olvidos y escepticismos.

2.2 Políticas educativas, políticas públicas

En su recorrido conceptual, Cullen (2004) menciona que a partir de la formación de los Estados modernos, la educación pasó a ser parte constitutiva de las llamadas políticas públicas, entendiéndose por tales no sólo el papel irremplazable del Estado en su programación, gestión y control, sino, además, las razones para legitimar lo que se propone.

Resalta a la escuela como telar de esperanza que alude, en primer lugar, a la necesaria dimensión política de la educación, en este sentido del “arte del tejido”. Lo que importa aquí es poder definir cuáles hilos conforman la urdimbre y qué trama se teje con ellos.

Justamente, Cullen expone que porque el tramado de la esperanza se relaciona tanto con la singularidad del deseo de saber como con el espacio público de la interpelación del otro, la educación es una tarea política que no deja que se disgreguen los elementos, que busca tramarlos y que, en cada caso, sabe que sólo teje esperanza.

En este sentido, las políticas públicas destinadas a la educación de la primera infancia mantienen una deuda con la organización de una red de atención intersectorial que garantice el derecho a la educación desde la cuna.

2.3 Hegemonía del mercado y educación

Cullen (2004) plantea que por el vaciamiento del sentido mismo de las categorías que conferían valor a las políticas educativas, como son la homogeneización, el desarrollo y la igualdad de oportunidades, y por los condicionamientos internos y externos, los sistemas tienden a ser interpretados como mercados educativos. La preocupación por la equidad cede su lugar a una preocupación por la competitividad.

Según el autor, el generalizado ajuste de los presupuestos educativos, tendencia aún más evidente en los países con alto endeudamiento externo (como es el caso en América Latina) es el resultado de la aplicación de directivas de los organismos de crédito internacional, que condicionan el flujo de dinero a la implementación de “mejoramientos” en la eficiencia y en la eficacia de los sistemas educativos, reduciendo al mínimo (cuantitativo y cualitativo) la educación pública y transfiriendo lo más posible al sector privado (para aliviar así el endeudamiento público). Al plantear la educación en términos de rentabilidad de los inversores privados, el resultado más notorio es el progresivo aumento de la segmentación del sistema, con el nuevo fenómeno de la pauperización escolar sin expectativas (o decididamente excluida).

Y continuando en esta línea, Cullen (2004) refiere que las transformaciones educativas en marcha buscan dirigir, regular y juzgar los sistemas educativos, no desde el punto de vista de la justicia ni del interés emancipatorio, sino simplemente desde el punto de vista de la eficacia en la adaptación al modelo vigente del neoliberalismo económico. Más aún, despotencian el sentido de lo público y de lo democrático en la formulación de políticas educativas.

La ciudadanía se relaciona con una posesión de derechos, y el verdadero problema – hasta nuestros días – es la distancia entre la “tenencia de esos derechos” y su realización efectiva. Y en este sentido, también la educación “pública”, que en tanto tal debiera ser una esfera autónoma, se deslizó hacia una educación segmentada e instrumentalizada por los intereses más fuertes en la sociedad del mercado.

Cullen señala que si la tendencia actual es a transformar el conocimiento en un valor de cambio, en una mercancía, no parece posible que la educación, como práctica de la libertad, pueda constituirse. No se trata, en la educación para la libertad, de saberse mercancía, se trata de conocerse a sí mismo y cuidarse como sujeto en la intersubjetividad y la transformación de la realidad, que son las formas de constituirnos como ciudadanos participativos y dialogantes, aumentando la potencia de actuar. Es decir, constituirse en sujetos que, porque conocen, toman la palabra y asumen el poder para actuar “culturalmente” y, en definitiva, “revolucionariamente”.

En esta dirección, Dotro (2017) nos aporta que en un contexto contemporáneo de globalización y mundialización de la cultura, donde el mercado opera fuertemente a través de los medios de comunicación y las nuevas tecnologías, estas funcionan como instancias de legitimación cultural, definición de normas y orientación de conductas, estéticas y modos de ser.

Los chicos y chicas interactúan en su vida cotidiana con entornos tecnológicos donde configuran sus maneras de ser, de conocer, de aprender, de relacionarse y de estar en el mundo.

Como refiere Lechner (1995), hoy observamos un proceso global de reformas del Estado, que se basan en ajustes estructurales que tienen la intencionalidad de consolidar la economía capitalista de mercado y, más aún, de instalar definitivamente la idea de “sociedad de

mercado”: una sociedad con reglas del juego propias que tiende a la mercantilización de todas las relaciones sociales. “De este modo se reconfiguraron los vínculos entre la esfera pública y la privada: el ámbito público comenzó a ser cada vez más determinado por el mercado y menos por definiciones políticas de Estado, transformando al ciudadano político en consumidor de mercado. Lo público se fue desdibujando como espacio de la ciudadanía, al tiempo que el mercado adquirió un carácter público y sus criterios (competitividad, productividad, eficiencia) se establecieron como la medida de las relaciones públicas”.

Ball y Youdell (2007) señalan que el proceso de privatización que se inscribe en este contexto, presenta dos dimensiones centrales: la privatización exógena, o privatización “de” la educación, que se materializa a través de la apertura a la participación del sector privado; y la privatización “en” la educación, que corresponde a una tendencia endógena, vinculada con la importación de ideas, métodos y prácticas del sector privado a fin de hacer que el sector público funcione como una empresa.

3. Instituciones de la primera infancia y la educación inicial

Existe una amplia gama de espacios para las niñas y los niños de distintos tipos de gestión y organización producidos en contextos de diversidad, desigualdad y vulnerabilidad social que evidencian gestiones y funciones diferenciadas.

3.1 Evolución de las instituciones de la primera infancia

Como destaca Fernández Pais (2018), la idea de educar a niñas y niños antes de los seis años debe ser leída en un contexto histórico y social determinado admitiendo la imposibilidad de las generalizaciones.

Si entendemos la educación como mediación que asume rasgos político-ideológicos, siempre situados, históricos y en diálogo con los sujetos que participan de ella, podemos afirmar que

es un proceso que va “desde la cuna” y continúa a lo largo de toda la vida. Estos primeros años o primera infancia, a su vez, forman parte de la infancia definida a partir de los modos en que las comunidades se apropian significativamente de ella y la nombran.

La educación de la primera infancia aparece a lo largo de la historia de la educación tensionada por el cuidado y las ofertas de servicios signados en el discurso por lo asistencial o por lo pedagógico.

A partir del trabajo de Chartier y Geneix (2006) podemos inferir que en el caso de la Argentina, los desarrollos de la educación en los primeros años de vida coinciden con los dos últimos períodos europeos y están presentes en los debates por la constitución del sistema educativo desde sus orígenes. Como lo expresara Domingo F. Sarmiento, la educación infantil es un adelanto de la civilización moderna; sin embargo, en el marco de las disputas con los sectores conservadores esta afirmación demoró varias décadas hasta convertirse en el discurso de la época actual.

Desde esta línea de pensamiento, Fernández Pais (2018) aporta que se puede advertir que, por un lado, la educación infantil venía a ordenar y estructurar la atención de los más chicos y el rol de las mujeres en la educación de los hijos de la mano de los procesos de escolarización; por otro, ofrecía una alternativa con algunos rasgos propios de la escolarización moderna en relación con los contenidos a enseñar y los métodos.

La educación inicial se instalaba como lo previo a la “verdadera educación” al mismo tiempo que proponía otros modos de enseñanza.

Cabe señalar que la tarea de cuidado y educación de los más chicos quedó naturalizada como responsabilidad de las mujeres y esa marca pervive hasta el presente.

En 1994 se aprobó la Reforma de la Constitución Nacional, por la cual se incorpora en el Artículo 75° inciso 22, entre otros tratados internacionales de derechos humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño. De esta manera se hace efectivo un cambio radical en la concepción de la infancia en el país, cuyo efecto posterior más significativo sería la sanción de la Ley N° 26.061 de “Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes” promulgada en octubre de 2005.

Puiggrós (2003) nos dice que las políticas educativas del menemato (1989-1999 Presidencia de Carlos Menem) se inscribieron en el neoliberalismo a partir del cumplimiento de las directivas del Banco Mundial: descentralización de los sistemas escolares y su paulatina transferencia al sector privado, el desfinanciamiento de la educación pública estatal en el nivel medio y superior, la flexibilización de la contratación docente y la aplicación de programas focalizados para los sectores sociales considerados vulnerables. La educación sería considerada un elemento del mercado regulado por la ley de oferta y demanda, y atrás quedaría la idea de educación como bien social.

Desde lo propuesto por Fernández Pais (2018) cabe detenernos en observar el importante crecimiento de la matrícula de la educación inicial: mientras en 1994 asistían 998.624 a las salas de tres, cuatro y cinco años, en 2007 sumaban 1.364.909. Con la obligatoriedad de las salas de cuatro y cinco años, ya tiene media sanción la obligatoriedad de la sala de tres años.

El impulso de renovación del marco jurídico para la educación inicial se completó con políticas de intervención y programas que, más allá de su alcance, tuvieron un sentido claro en pos de los derechos del niño. Entre otras medidas se pusieron en marcha juegotecas, se dotó de materiales para el juego a todos los jardines estatales del país, se crearon y ampliaron las bibliotecas, se crearon bibliotecas para bebés en las escuelas infantiles y jardines maternales de la Ciudad de Buenos Aires, se puso en marcha el Programa alumnas madres que creaba salas de inicial en las escuelas medias para acompañar las trayectorias educativas de las madres adolescentes, y se actualizaron los diseños curriculares de casi todas las jurisdicciones. El aún vigente Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros años”, por ejemplo, acompañó a las familias en situación de vulnerabilidad en la educación doméstica y la crianza de sus hijos. Mientras tanto, en las salas, la gramática que ordenaba la tarea cotidiana en función del juego trabajo y la distribución de rincones se transformaba en pos de los escenarios lúdicos y los talleres.

Como señala CIPPEC/UNICEF desde 2014, las salas de 4 y 5 años son obligatorias, y el Estado nacional y los provinciales asumieron el compromiso de universalizar la oferta para los niños de (3) tres años (ley nº 27.045). A este mapa heterogéneo se suman otras instituciones de crianza, enseñanza y cuidado sobre las que hay escasa información. En este universo existen establecimientos muy diversos: algunos son dependientes de la cartera de

desarrollo social (espacios o centros de primera infancia), otros son gestionados por organizaciones comunitarias de base y hay también jardines privados gestionados como establecimientos comerciales. Estos últimos constituyen una zona gris: son establecimientos que se presentan como jardines, pero en realidad no están incorporados a la enseñanza oficial, es decir, no reciben financiamiento ni supervisión por parte de la cartera educativa. En general, estos jardines se enfocan en el tramo no obligatorio de la educación inicial (45 días a 3 años) y están regulados por las normativas municipales que permiten la habilitación de establecimientos comerciales. La ley n° 27.064 constituye un primer avance para hacer frente a esta problemática.

Bajo este paraguas, algunas provincias y municipios han construido registros que permiten monitorear de distintos modos, estas instituciones, e incluso algunas han sancionado normativa específica. Sin embargo, el desarrollo de políticas orientadas a estas instituciones es un desafío pendiente en la mayor parte del territorio.

3.2 Obligatoriedad y/o universalización de la educación temprana

Como nos recuerda Quiróz (2017), el carácter obligatorio de la escolaridad marcó el crecimiento cuantitativo del Nivel Inicial de manera fragmentada, ya que la misma se fue organizando por edades.

Según datos aportados por la OEI / UNICEF, en la Argentina, durante las últimas dos décadas, el acceso al sistema mejoró considerablemente. De hecho, la asistencia a la edad de 5 años (obligatoria desde 1993) está prácticamente garantizada para todos los niños y niñas más allá de su condición social (con una cobertura del 96% a nivel nacional) y la asistencia a los 4 años (cuya obligatoriedad se estableció en 2014) asciende al 81%. Esto resulta del reconocimiento de la importancia de la educación para los más pequeños, que se expresa en la normativa vigente y en el despliegue de diversas políticas nacionales y provinciales. Aun así, persisten importantes desigualdades tanto en el acceso como en la calidad. En lo que respecta al acceso, la oferta para 3 años es aún muy escasa y la que corresponde a 4 años presenta grandes desigualdades según la jurisdicción.

Principalmente, el crecimiento cuantitativo se da bajo el clásico formato de Jardín de Infantes: sala de 5, sala de 4, sala de 3 y/o sala multiedad. Mínimamente se dan creaciones de jardines maternos (45 días a 2 años). La oferta educativa para los niños menores de 3 años sigue siendo terreno del ámbito privado y de otros sectores del Estado ligados a las políticas sociales (Desarrollo Social, Desarrollo Humano o equivalente según nomenclatura de las jurisdicciones), así como también de los estados municipales, de las universidades y de la sociedad civil.

Por su parte, la universalización, tal como se expresa en cuerpos normativos, es una solución de compromiso que – desde una expresión de deseo – impulsa a un débil crecimiento de una porción específica del Nivel Inicial: la franja etaria de 0 a 3 años.

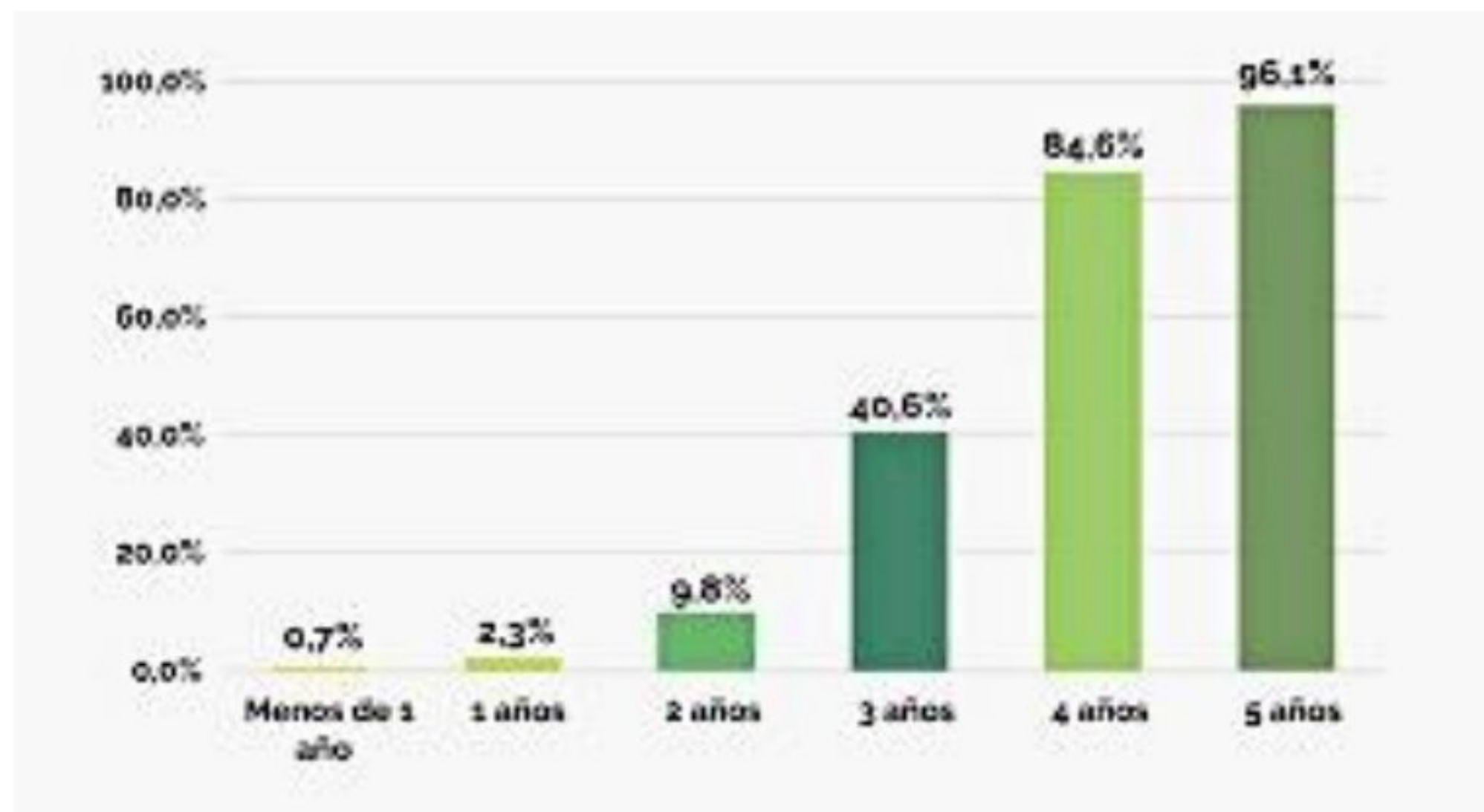
Si decimos que la Educación Inicial es una unidad pedagógica que constituye las ofertas educativas destinadas a los niños menores de 5 años, es coherente suponer que la oferta institucional tendría en cuenta al bloque entero: 45 días a 5 años inclusive. A esta oferta institucional se la conoce como escuela infantil. Sin embargo, la expansión de la oferta se da por bloques compartimentados que consisten en anexar salas o priorizar jardines de infantes; la oferta para los niños menores de 2 años sigue siendo terreno casi exclusivo del sector privado o, en todo caso, de otro sector del Estado por fuera del sistema educativo.

El análisis de la cobertura muestra múltiples disparidades. La edad de los niños, el territorio que habitan, el nivel de ingreso de sus hogares y el sector de gestión de las instituciones inciden en las probabilidades de acceso de los niños al nivel inicial.

Una primera disparidad en el acceso está dada por la edad de los niños (Gráfico 1). La sala de 5, obligatoria desde 1993, se encuentra prácticamente universalizada en todo el país. La cobertura de la sala de 4 años se ha expandido de manera sostenida y el acceso a la sala de 3 también se ha ampliado, aunque en menor medida. Entre 2010 y 2016, las tasas de matriculación de las salas de 4 y 3 pasaron del 73% al 85% y del 36% al 41%, respectivamente. En cambio, entre 2010 y 2016, no ha crecido la cobertura para los niños de 2 años, que se ha mantenido relativamente estable, en un 4%. (CIPPEC / UNICEF)

GRÁFICO 1.

Tasa de matriculación por edad simple, 0 a 5 años. Argentina (2016)



Fuente: Steinberg & Scasso (2019) en base a DINIEE-MECCyT, Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos año 2016, y datos de DEIS-MSal, Estadísticas Vitales. Información básica, años 2010-2015

3.3 Formatos institucionales

A partir de lo expresado por Puiggrós, Marengo (2013) es habitual asumir que la educación transcurre dentro de un espacio específico y socialmente diferenciado, como lo es la institución escolar. Si bien la institución escolar es la garantía de una acción sistemática, metódica, sostenida en el tiempo e intencional, no es el único ni exclusivo espacio que brinda educación. Sin embargo, su modelo como forma organizativa, trascendió y permeó a todos los otros ámbitos que organizan acciones educativas.

En tanto históricamente situado el sentido, las autoras resaltan que el propósito de las acciones educativas en sus diferentes grados de organicidad se vincula con un tiempo histórico, una época o un orden civilizatorio que como realidad tiene un presente y como proyecto despliega una serie de futuros posibles. Por lo cual, la educación debe ser estudiada y definida en cada momento histórico como expresión de un presente social situado y de opciones de futuro que en sí misma contiene y revela cuando se la interpela por su sentido.

Ahora bien, uno de los problemas de la educación es la identificación de este significado y de sus sentidos y entender que las diferentes manifestaciones de la educación contienen más

o menos explícitamente la intención de viabilizar futuros a partir de cultivar representaciones, lógicas y racionalidades en los individuos (desde su más tierna infancia). Pero no siempre esas intencionalidades son convergentes; o con más frecuencia que lo que suele aceptarse en verdad, suelen presentarse proyectos divergentes, contradictorios y también antagónicos. Por lo cual, ese campo de articulación que es la educación contiene elementos diversos y está cruzado por una multiplicidad de tensiones provenientes tanto de los proyectos puestos en acción como de las determinaciones estructurales y propias de la acción educativa.

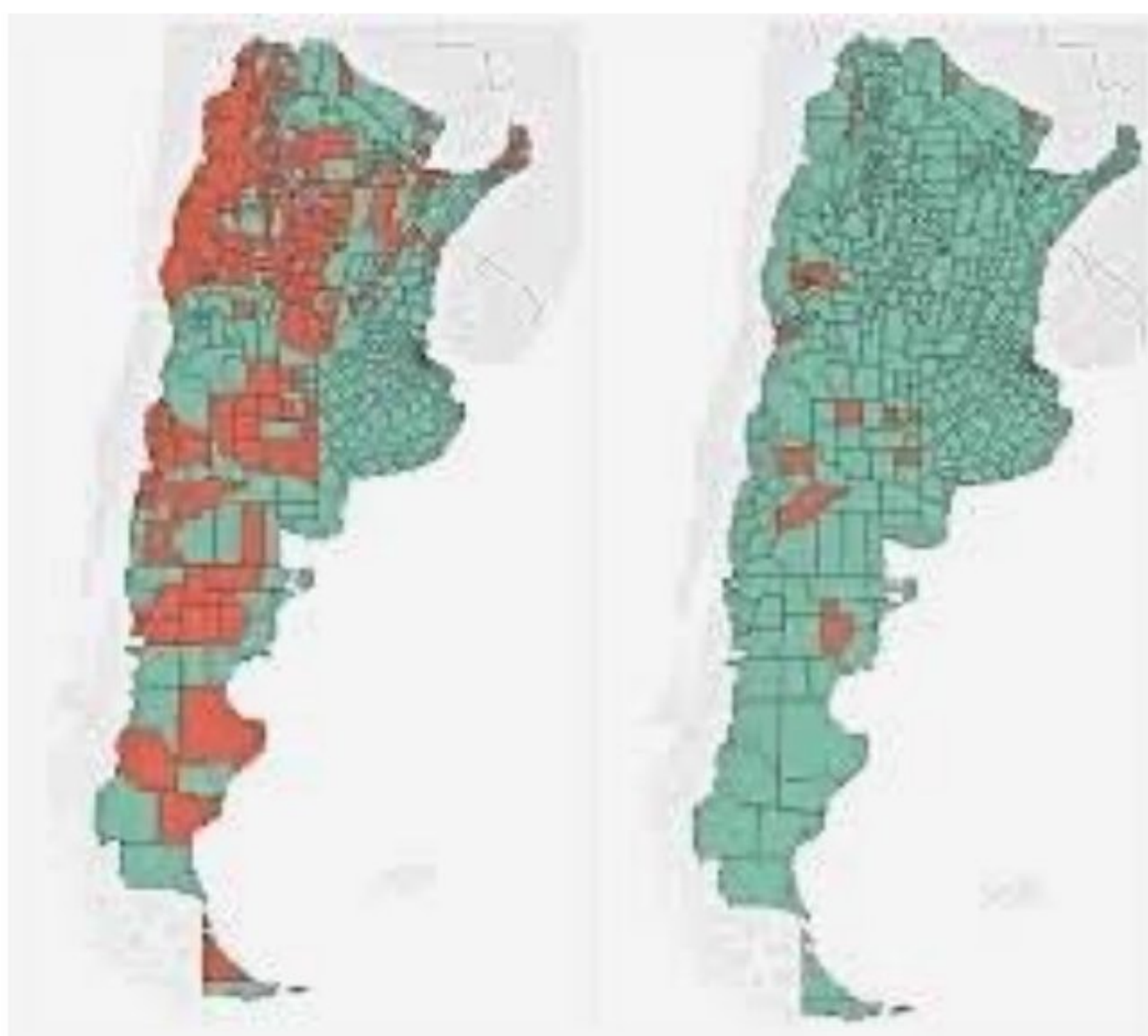
Cardini, Díaz, Guevara & De Achával, 2018 señalan que el nivel inicial, convive con otras instituciones para la primera infancia – como los espacios de primera infancia, los jardines comunitarios y los jardines sin reconocimiento oficial – que dependen de distintos actores (Estado, sector privado y asociaciones de la sociedad civil) y distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal). No existe una articulación ni una relación clara entre las diversas ofertas, lo que da como resultado un campo heterogéneo y fragmentado de instituciones para la primera infancia.

El tipo de escuelas del nivel inicial muestra también una distribución inequitativa en el territorio, entre provincias, pero también dentro de ellas. Si se mapea la distribución de escuelas que cuentan con salas de 3 o maternal en el territorio por departamento se advierte que es deficitaria en gran parte del país (Figura 1). En 2016 todavía existían numerosos departamentos sin ninguna oferta de jardín maternal, e incluso algunos sin sala de 3 años. (CIPPEC / UNICEF).

FIGURA 1:

Presencia de unidades de servicio de nivel inicial con oferta de jardín maternal y de sala de 3 por departamento. Argentina (2016)

Presencia de oferta de jardín maternal Presencia de oferta de sala de 3 años



■ No existe oferta

■ Existe oferta

Fuente: Steinberg & Giacometti (2019) en base a DIIE-MECCyT, Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos (2016).

3.4 Regulación

Según CIPPEC/UNICEF a nivel nacional, la normativa que da estructura y organización de la educación inicial es reciente. No fue sino hasta la Ley de Educación Nacional de 2006 (LEN) que se reconoció al nivel inicial como una unidad pedagógica que incluye a los niños de 45 días a los 5 años. Esta temporalidad tiene consecuencias en términos de la articulación entre la nación y las provincias: muchas jurisdicciones poseen normativas anteriores a la LEN, que aún no reflejan las innovaciones introducidas por esta.

En materia curricular, la educación inicial a nivel nacional está regulada por los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios para el Nivel Inicial (en adelante, NAPNI) aprobados en 2004, que establecen lineamientos comunes para todo el territorio. Los NAPNI fueron concebidos para el tramo obligatorio del nivel inicial, que en el momento de su sanción sólo incluía a la sala

de 5. Por lo tanto, Argentina no cuenta con una base curricular que alcance aún a la totalidad de ciclos del nivel inicial, ni tampoco a sus salas obligatorias. Asimismo, en Argentina el currículum todavía es concebido con una mirada sectorial. Los documentos son elaborados desde y orientados hacia el sistema educativo, sin contemplar otras instituciones que reciben a los más pequeños.

La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia en base a los datos que ha recopilado, señala que en la franja etaria de 45 días a 4 años, la atención del Estado se despliega fundamentalmente a través de los espacios de primera infancia, los cuales dan atención integral, contención y estimulación, para que los chicos puedan crecer sanos en cada uno de sus barrios mientras sus padres trabajan o estudian. Desde el Plan Nacional de Primera Infancia se ponen a disposición educadoras y educadores, recursos útiles y materiales para promover y potenciar el desarrollo infantil.

La Argentina es un país federal y la educación inicial depende de los Ministerios de Educación de las provincias. Sin embargo, a diferencia de otros niveles del sistema educativo, en el inicial adquieren un rol importante también los gobiernos municipales. Por ejemplo, según el Mapa de la Educación Inicial en Argentina realizado por CIPPEC/UNICEF, el partido de Vicente López, el de Quilmes, el de 3 de Febrero, la ciudad de Mendoza y la ciudad de Santa Fe, proveen educación inicial a través de instituciones dependientes de sus propias Secretarías de Educación, en este caso, de carácter municipal.

El documento recién mencionado señala que el nivel se caracteriza por la variedad de formatos institucionales en que se organiza, definidos por la franja etaria que atienden, el personal directivo y docente disponible, la organización de las salas (por edad o mixtos), la extensión de la jornada (simple, extendida o completa) y la autonomía respecto de la escuela primaria, entre otros aspectos.

A este mapa heterogéneo se suman otras instituciones de crianza, enseñanza y cuidado sobre las que hay escasa información. En este universo existen establecimientos muy diversos: algunos son dependientes de la cartera de desarrollo social (espacios o centros de primera infancia), otros son gestionados por organizaciones comunitarias de base y hay también jardines privados gestionados como establecimientos comerciales. Estos últimos constituyen

una zona gris: son establecimientos que se presentan como jardines, pero en realidad no están incorporados a la enseñanza oficial, es decir, no reciben financiamiento ni supervisión por parte de la cartera educativa. En general, estos jardines se enfocan en el tramo no obligatorio de la educación inicial (45 días a 3 años) y están regulados por las normativas municipales que permiten la habilitación de establecimientos comerciales.

La Ley N° 27.064² (2015) constituye un primer avance para hacer frente a esta problemática. Bajo este paraguas, algunas provincias y municipios han construido registros que permiten monitorear, de distintos modos, estas instituciones, e incluso algunas han sancionado normativa específica. Sin embargo, el desarrollo de políticas orientadas a estas instituciones es un desafío pendiente en la mayor parte del territorio.

La oferta de jardines no oficiales, espacios de primera infancia y otras iniciativas comunitarias comprende entre el 10 y el 20% de la asistencia total de los niños de 3 y 4 años a instituciones de crianza, enseñanza y cuidado, con importantes variaciones entre jurisdicciones y según las edades.

4. Niñeces con derechos

Las niñeces se transitan con vulnerabilidad al depender y ser subordinadas por los adultos que toman su voz basándose en concepciones hegemónicas sobre la niñez. Las niñas y los niños quedan ajenos a cuestiones referidas al ámbito político y a aquellas consideradas sólo de adultos.

4.1 Derechos desde el nacimiento

² La ley 27.064 establece las condiciones de funcionamiento y supervisión de las instituciones no incluidas en la enseñanza oficial que atienden a niños desde los 45 días hasta los 5 años. Establece que deben ajustarse a los lineamientos curriculares y disposiciones pedagógicas dispuestas por las autoridades educativas nacionales y jurisdiccionales, que deben ser supervisadas por el área de educación y que deberán contar con profesionales con título docente.

Los niños, niñas y adolescentes experimentan múltiples exclusiones del mundo público en nombre de su bienestar, negándose así su capacidad, racionalidad y agencia (Roche, 1999; White, 2002), puesto que es la relación compleja entre exclusión y protección lo que torna difícil la participación de la niñez.

Existe una necesidad imperiosa de visibilizar que las niñas y los niños son sujetos de derecho desde el nacimiento y no desde que pueden pronunciarse por sí mismos. Es necesario distinguir que las niñas y los niños son personas que tienen necesidades relacionadas a su desarrollo biológico pero que también poseen necesidades desde lo afectivo, lo social, lo educativo. ¿Es posible ser niña o niño de un modo diferente al impuesto por el modelo de infancia hegemónico?

En esta línea, Bustelo (2007) nos dice que la gran mayoría de los organismos no gubernamentales involucrados en la protección de la infancia no logra sostener la prioridad política de ésta sino que, en sentido opuesto, es funcional a la legitimación de una instancia de dominación sobre niños, niñas y adolescentes. De esta manera, el enfoque de los derechos de la infancia es insuficiente para el logro concreto de una protección integral.

La infancia es la oportunidad del hombre para emanciparse aprovechando el momento inicial para el ejercicio de su libertad. Por eso, la infancia significa también una interrupción del orden opresor.

El autor también refiere acerca de un enfrentamiento entre la generación adulta y la generación más joven, sobre cómo construir y direccionar el proceso emancipatorio. Los adultos son sustentadores pero también víctimas del biopoder opresor.

Los derechos de la infancia deben ser garantizados por toda la sociedad y, por lo tanto, son derechos heterónomos.

La infancia en el mundo está vinculada a ser parte de una sociedad y de su historia pero, sobre todo, a los dilemas sobre cómo cambiar un orden que la oprime.

Sin capacidad de autorepresentarse, la defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia queda indefectiblemente en manos de los adultos: representación sin mandato, la misma se produce cuando los adultos, autoridades, organismos de la sociedad civil y el mercado toman

decisiones en nombre de la infancia haciendo suponer una representación ni delegada ni demostrable.

A partir de lo expresado por Morales y Magistris (2019) postular el protagonismo de la niñez no significa, desde esta perspectiva, que lxs niñxs³ se comporten como adultxs: que se subjetiven como niñxs, que piensen como niñxs, que proyecten como niñxs, que se organicen como niñxs, que asuman responsabilidades como niñxs, que se enojen como niñxs, y que estos aspectos vinculados a su ser y hacer en el mundo sean considerados como propios de personas humanas; no como aquello que viene de quien todavía no conoce la verdadera vida. En este sentido, la expresión propia, la opinión tomada en cuenta, la libre asociación, la participación protagónica, la actoría social son los principales elementos que nos encaminan hacia nuevas formas de ser niñx en la vida humana.

Según los autores recién mencionados, no puede concebirse la relación como unxs sobre otrxs, sino como juntxs y a partir de lo que cada cual es, asumir la tarea común, los desafíos que nos retan como conjunto. Se trata de una relación que promueve el desarrollo y ejercicio del protagonismo integral de ambxs, es decir el co-protagonismo de ambxs con sus propias características, identidades, modos de ser, etc., que comparten un proyecto social común en la diversidad. Una relación donde se reconoce tanto a lxs niñxs como a lxs adultxs como sujetos políticos, es decir que actúan, interpretan e interpelan, y que ambxs cumplen roles específicos dentro de la sociedad o comunidad.

En otras palabras, significa considerar a los niños, niñas y adolescentes como sujetos sociales y políticos con capacidad para decidir, optar, cuestionar, soñar en tanto personas al igual que los adultos, pero de diferente modo; y que estas acciones verbales afecten a la sociedad en su conjunto. El ejercicio del protagonismo de las nuevas generaciones no podría volverse realidad sin adultos que lo promuevan y estén dispuestos a ceder espacios de poder. Es decir,

³ En este ítem usaremos la equis (“x”) como forma de nombrar todos los géneros: varones, mujeres y todas aquellas identidades que no formen parte del esquema binario hegemónico. Sabemos que a veces resulta un poco difícil de leer, pero así como hacemos esfuerzos para repensar la niñez, también podemos hacerlo para repensar el lenguaje y en cómo incluir a cada quien. El lenguaje no es transparente, nunca fue neutro y ha escondido durante siglos diversos modos de exclusión directa a determinadas poblaciones, invisibilizando las diferencias existentes bajo pretensiones de universalidad.

que las decisiones sean el producto de un diálogo y acuerdo intergeneracional sin imposiciones.

4.2 Primera infancia y necesidades

Tal como lo concibe Díaz Ramos (2017) el enfoque de necesidades aún impera en la concepción de la infancia y, también, en cuanto a la noción sobre los lugares donde niñas y niños menores de tres años son cuidados e involucrados en actividades destinadas a enriquecer su desarrollo físico, cognitivo y afectivo.

Las denominaciones de los lugares en donde son atendidos los integrantes de la infancia temprana son importantes ya que determinan, en gran parte, el tipo de servicio dado, el perfil académico del personal relacionado con los niños, la misión y visión de estos establecimientos y el trato con las madres y los padres de familia, entre otros aspectos.

Según expresa Díaz Ramos en términos generales, la noción de infante como objeto social de protección e intervención tiene tres grandes vertientes que a continuación se describen:

La primera involucra al Estado, entendido éste en cuanto a sus órdenes federal, estatal y municipal, y remite a la puesta en práctica de programas destinados a la atención de los niños; aunque el objetivo primordial de esta intervención es ayudar a las madres trabajadoras para que tengan un lugar seguro en donde dejar a sus hijos durante la jornada laboral.

La segunda vertiente incluye a instituciones públicas y a los centros en donde se presta el servicio de cuidado y atención a los infantes. Las instituciones, al concebir a las niñas y niños menores de tres años de edad como seres necesitados de la vigilancia y asistencia en cuanto a sus necesidades básicas: alimentación, sueño, higiene y cariño, ponen en práctica un servicio de tipo asistencial mismo que, en la gran mayoría de los casos, da respuesta a los requerimientos de la madre trabajadora.

La tercera vertiente se relaciona con los adultos en cuanto a sus nociones sobre el tipo de servicio prodigado en los centros a los cuales acuden sus hijos. La gran mayoría de la población adulta considera a los lugares a donde acuden sus niños como “guarderías” o

“estancias infantiles” y que, por ende, la tarea de quienes ahí trabajan es cuidar a los infantes. Esta noción se extiende hacia el personal, que salvo excepciones, en la mayoría de los casos son mujeres, quienes son consideradas como “cuidadoras”.

Los cuidados y atenciones requeridos durante los primeros años de vida e, incluso, la delimitación cronológica legal referente a cuándo se considera el punto de transición entre un ser incapaz de hacerse responsable de sus actos a otro con los suficientes elementos en cuanto a su personalidad para serlo, se fundamentan en las nociones de protección e intervención, con lo cual los sujetos a quienes se destinan estas acciones son considerados como pasivos, cuya naturaleza requiere completarse para ser socialmente activos.

4.3 Primera infancia y derechos

En Acción por los niños Díaz Ramos enuncia que la visión del niño o niña como “sujeto social de derechos” busca el reconocimiento del papel activo en su desarrollo personal, en la escuela, en la familia y en la comunidad. Supera la idea tradicional del niño o niña como el “ciudadano del futuro” que espera de manera pasiva su conversión en “adulto”.

La aplicación de este enfoque es relativamente reciente en el marco de la comprensión social de la infancia y, por ende, en su implementación como aspecto regulatorio de las instituciones públicas y privadas.

El activismo a favor de los derechos infantiles se incrementó a partir de 1979, proclamado como “Año Internacional del Niño”. Una década después se celebró la Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989), adoptada por la Asamblea General de la ONU, lo que implicó a los países participantes la ratificación de la Declaración signada en 1959 con sus respectivas adecuaciones.

La consideración de los infantes como sujetos de derecho tiene implicaciones de orden jurídico legal y de implementación de políticas sociales en beneficio de la infancia; asimismo, repercute en dos aspectos relacionados con la familia: el primero en cuanto al concepto de ésta, “sobre todo lo relacionado con la noción de vida privada” y, el segundo, en lo tocante a

las competencias de los adultos cercanos a los infantes, en el entendido de que: el dominio tradicional de padre y madre sobre la fratría se ha vuelto relativo; estilos de crianza y formas de castigo, decisiones sobre permanencia en el sistema escolar, predilecciones sobre vida social y planeamiento sobre proyectos de vida ya no son exclusivos de la familia y conforman puntos centrales de la agenda pública sobre niñez y adolescencia. (Prost, en Sanabria, 2004).

Y continuando en esta línea, Bustelo (2007) refiere que la defensa política de los derechos de niños, niñas y adolescentes no puede recaer solamente en las organizaciones de la sociedad civil porque su subsistencia es casi imposible fuera de un subsidio.

El autor también afirma que el Estado regido por determinaciones del poder económico, puede ser una causa de opresión de la infancia. Su ausencia frecuente es una de las principales causas de total indefensión de la infancia.

Así Bustelo propone que la primera condición para la defensa de los derechos de la infancia es la presencia de una institucionalidad estatal fuerte con competencias para lograr la igualdad. Por esta razón, la dimensión educativa se hace estratégica y es donde más se necesita la presencia de un Estado como espacio político para luchar por un proyecto emancipatorio que comience por la infancia y la adolescencia. Afirma que se hace crítica para constituir la discontinuidad de la transmisión, a través del desarrollo de un contradiscurso público que supere las prácticas manipulatorias de los medios de comunicación masiva, que son los portavoces más peligrosos y activos del discurso contra la emancipación de la niñez.

Al respecto, Perazza (2017) aporta que la concepción de que todos los niños son sujetos de derecho es una conquista político jurídica que impone a los Estados el rol de garantes de los derechos a través de la implementación de políticas públicas.

4.4 Defensoría para garantizar derechos

Argentina desde el primero de Marzo de 2020 cuenta con la Defensoría Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes, una institución a cargo de Marisa Graham sin precedentes a nivel nacional. La designación fue instrumentada por Decreto Resolución DR-09/20 del Senado y Cámara de Diputados de la Nación.

La nueva Defensoría, entonces, es una institución de derechos humanos, estatal, pero independiente en su accionar de los poderes públicos, con plena autonomía funcional y profundamente federal. Vela y monitorea el reconocimiento, respeto y restitución de los derechos de la niñez y adolescencia, ya sea por parte del Estado, en todos sus niveles, así como también por la sociedad en su conjunto a través de su doble misión: propositiva y de colaboración, por un lado; reactiva y de supervisión, control y exigibilidad, por el otro.

Una Institución que no diseña ni aplica políticas públicas, que no legisla ni juzga. Pero que debe incidir para asegurar derechos y garantizar el acceso a las prestaciones positivas de los estados (políticas, planes, programas, bienes, servicios) atento a la protección especial que las niñas, niños y adolescentes merecen por el solo hecho de serlo.

Graham (2020) refiere que la estructura de la Defensoría fue elaborada pensando en tres áreas fundamentales que tienen como función promover y fomentar la escucha de las niñas, niños y adolescentes:

- Área de Coordinación Federal cuya misión fundamental es asistir a la Defensora de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en todos aquellos asuntos que aseguren una presencia permanente y sostenida de la institución a los fines de asegurar los derechos de niñas, niños y adolescentes en todo el territorio nacional.
- Área de Coordinación con Organizaciones Sociales cuya misión es convocar a las organizaciones sociales: redes comunitarias, asociaciones profesionales, universidades, sindicatos y colectivos de derechos; respetando su identidad y territorialidad; para entablar un diálogo y alcanzar consensos sobre su rol en relación a las políticas públicas destinadas a la niñez y adolescencia.
- Área de Participación y Protagonismo de Niñas, Niños y Adolescentes, cuya misión principal es promover y fomentar el protagonismo y garantizar la escucha de niñas, niños y

adolescentes, generando espacios de diálogo que permitan una participación efectiva y genuina respecto de los temas de su interés y en las instancias donde se deciden políticas públicas destinadas a ellos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño y la correspondiente Observación 12 del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas.

5. La educación y su vínculo con el tiempo

La importancia de la transmisión en la educación se basa en cómo los educadores valoran la posibilidad de acompañar a lxs niñxs en la creación de sus propias experiencias, invitándolos de esta manera a la construcción de un aprendizaje emancipatorio.

5.1 La educación entre generaciones

Desde lo propuesto por Bárcena (2012), la autorización pedagógica que los recién llegados conceden a los educadores, facilita la transmisión de una herencia y de un mundo común.

La educación entre generaciones es un encuentro entre dos modalidades de experiencia del tiempo: un tiempo-adulto y un tiempo-niño. Se trata de un tipo de relación de transmisión que se da en un tiempo, en un intervalo o pasaje intermedio. En ese lugar intermedio, entre la infancia y la educación, se toman decisiones, se asumen responsabilidades y compromisos para conducir al niño por la representación que de él mismo hacemos como sujetos de la educación.

Educar es comenzar, pero también es reformar, incluso deshacer lo que el niño, en su condición salvaje, trae consigo. La imagen adulta de la infancia es representada como una naturaleza salvaje, y el abandono de esa condición pasa por una transformación o por una mutación: la que se opera en el niño al que hacemos pasar desde su condición de infante hasta la nueva condición de alumno.

La infancia representa aquel estado que corre el riesgo de permanecer, y eso no se permite. De este modo, la imagen de la infancia como un devenir-niño quedaría diluida a favor de una imagen de la infancia como devenir-alumno.

Ese “entre” la infancia y la educación es un camino o una experiencia que valen por sí mismos. Y el trayecto y su modo de recorrerlo se determinan mediante el interés que la propia experiencia del camino va suscitando en el viajero, en el sujeto de la experiencia. Viajar de este modo no es un simple medio para una meta o un destino, sino que es una experiencia valiosa en sí misma, algo que concierne no sólo al móvil particular del viajero, sino a su vida, ya que cada decisión que toma sobre la marcha involucra toda su red de motivos, deseos y aspiraciones.

Por eso, quien orienta la acción educativa desde la representación previa de una meta la convierte en un medio para alcanzarla, y entonces se corre el riesgo de que el dominio se ejerza sobre el otro, no sobre una relación de experiencia con el otro, sino como algo a ser dominado por el saber, a ser apropiado por una técnica.

Lo que define a la cultura es un vínculo peculiar con la temporalidad, y lo que hace que la mansión humana devenga mundo es, precisamente, la experiencia de la cultura como algo transmisible. Y si la cultura es, ante todo, un cultivo, una forma de cuidar y de atender la vida; la educación es la encargada de sostener y de hacer posible ese cuidado; es la encargada de transmitir recreando.

Al asumir, a través de la escuela, la responsabilidad con los niños y jóvenes; se toma la responsabilidad con el mundo al cual ellos se incorporan, acompañándolos. Esta responsabilidad adopta la forma de una autoridad o autorización, entendida como una categoría del tiempo. El carácter temporal de la autoridad asegura la continuidad de las generaciones, la transmisión, la filiación, y a la vez se hace cargo de las discontinuidades y rupturas que desgarran la trama del lazo social.

5.2 La transmisión y el sentido de la herencia

A partir de lo expresado por Cornú (2007) la transmisión es una modalidad de relación con el objeto (según la manera en que se transmita, con pasión, fastidio, etc) y una modalidad de relación con el otro sujeto (transmitir es constituir al otro como destinatario).

A medida que habla, el sujeto toma conciencia gracias al lenguaje; nombra objetos, reconoce, combina, prevé. Pero no siempre sabe lo que dice, cómo lo dice, ni tampoco de qué manera él mismo se revela a través de su palabra: ha sido inscripto en el lenguaje, él mismo ha sido “hablado” antes de hablar, “objeto” de direccionamiento y lugares inconscientes.

Que haya sujetos está en relación con que haya institución simbólica, estructura de lugares diferentes y reconocimiento de otros en esos lugares. De ahí puede deducirse también que esa humanización, vital, es también asunto de límites, aceptada y habitada. La “construcción” de sujetos es transmisión de límites humanizantes, lo cual limita al mismo tiempo el accionar sobre el otro, vista la necesidad de renunciar a modelarlo según nuestros propios sueños, puesto que a ese otro le corresponde el acontecer de su devenir sujeto, el advenir de su subjetivación. El sujeto es entonces también sujeto actuante, advenido desde ese actuar.

El sujeto lleva un nombre, un apellido. El nombre propio dice qué lugar se ocupa en un parentesco, y también dice que en este lugar vinculante hay un recién llegado. El nombre propio dice acerca de la transmisión de una filiación y la presentación de una singularidad prometida a advenir.

Una ética de la responsabilidad se preocupa por las consecuencias de los actos y por la manera en que podemos hacernos presentes en lo que sigue, y hacernos garantes de otros actos, y por la palabra; los actos no son necesariamente faltas ni errores, sino iniciativas, inicios que exigen continuación. En la educación, Hannah Arendt ve una responsabilidad exigida por el nacimiento, es decir, por la venida al mundo de recién llegados, lo cual entraña, según ella misma lo dice, una doble responsabilidad: responsabilidad de y por el pasado... Pero responsabilidad por esa novedad venidera... Pero además, para nosotros, es transmisión democrática aquella que se preocupa no sólo de transmitir “lo mismo” (por tradición), sino la posibilidad de que exista “lo otro”. Esa transmisión no puede prejuzgar acerca de lo otro de ese/eso otro, sino permitir el relevo; ya en la confianza que depositamos

en el niño en tantas situaciones, estamos renunciando a actuar en lugar de él, con lo cual en cierto modo hacemos un don puntual de libertad. La transmisión se hace entonces invitación a tomar lugar, a inventarse la propia subjetivación, la propia *emancipación*.

En relación al jardín, “el transmisor” en este caso el docente, es un pasador que, a su vez, recibió. El nivel inicial como su nombre lo indica, inicia a los niños y a las niñas (los recién llegados) en su recorrido biográfico escolar, de ahí la importancia de la transmisión en educación.

Volviendo a los conceptos trabajados por Bárcena (2012) el maestro transmite una herencia, pero no le pertenece: es un mediador. El heredero no recibe solamente, sino que escoge: reafirma su legado, su herencia, incluso cuando la reinterpreta, la critica, la desplaza, interviene en ella y entonces asiste a cierta transformación.

Como educador, todo maestro transmite un legado pedagógico, una herencia que nunca podrá dar tal y como él mismo la recibió pues él mismo la modificó. Esta es, su condición: la de un *mediador* del tiempo, un pasaje. Representa al mundo al que son iniciados los alumnos, pero no es el mundo. Es un mediador, pero no un sustituto, ni del mundo ni de la conciencia o de la existencia del alumno. De esta manera el maestro podrá hacer grande la herencia que transmite borrándose. El nacimiento del alumno en su plena libertad requiere el borrado del maestro.

El niño/a representa un comienzo que irá enriqueciendo y construyendo con las herramientas que el docente le brindará desde el lugar de facilitador, de mediador. Así, el jardín es el primer ámbito en la escala educativa donde los niños/as interactúan con sus docentes y pares experimentando todo tipo de vivencias a través de lo lúdico.

5.3 La necesidad de cariño

Según señala Corbo Zabatel (2006) sostener que se sabe lo que un niño/a, adolescente/joven necesita implica una certeza como mínimo discutible y como máximo peligrosa, pero sobre

todo la categoría de *lo que necesita* el otro deja de lado la categoría de *lo que desea* ese niño/adolescente/joven.

Al respecto Llobet (2005) nos dice que “las necesidades de los otros”, antes que realidades simples y obvias, son un terreno de disputa tanto simbólica como política. ¿Qué necesidades se elevan por sobre otras mostrándose como evidentes? ¿Quiénes cuentan con legitimidad para proponer interpretaciones sobre lo que ellos necesitan? Las instituciones que atienden a la infancia; entre ellas, la escuela, arrogándose la representación genuina del interés superior del niño, definen una suerte de “canon de necesidades”, dando por sentada su legitimidad.

Abramowsky (2010) aporta que la debilidad es constitutiva de lo humano: nacemos débiles, necesitamos a otro que nos auxilie, nos proteja, nos cuide. Y la escuela y los maestros se han ocupado fundacionalmente de este cuidado. Por eso, alguien que necesita a otros no necesariamente es un “necesitado”.

Hoy la vieja igualdad moderna homogeneizante está siendo atravesada por las políticas del reconocimiento de la segunda mitad del siglo veinte. A partir de este cruce, el maestro tendría que querer a todos por igual pero no desde el punto de vista de la *oferta*; debería quererlos adecuándose a la *demanda de amor* que sus alumnos, en nombre de sus derechos a ser reconocidos, estarían habilitados a formular. ¿El afecto del maestro es un derecho del niño? ¿El ser reconocido como alumno implicaría tener derecho a recibir cariño del maestro?

Reconocer al otro en tanto sujeto es hoy, en gran medida, reconocerlo como *sujeto de sentimiento*, esto es, como un ser que siente, que tiene derecho a sentir y a expresarlo, y que debe ser respetado y reconocido a partir de sus sentimientos.

CONSIDERACIONES FINALES

El Estado argentino cuenta con un marco legal y normativo que respalda a la concepción del niñx desde una perspectiva de derechos. Por lo cual, todx niñx tiene el derecho entre otros, a recibir educación desde la cuna. Lxs niñxs habitan el espacio público desde su nacimiento con sus familias, es de importancia destacar que, tradicionalmente, se enuncia sólo a la niñez como beneficiaria de las políticas públicas sin incluir a toda la familia.

La existencia de la legislación en el marco de la educación argentina especifica que el Estado debe desarrollar políticas, programas y la asistencia necesaria para que las familias puedan asegurar el ejercicio de los derechos a sus hijxs. Las niñas y los niños son sujetos de derecho desde el nacimiento y no desde que pueden pronunciarse por sí mismos. Es de vital importancia recuperar su voz ausente y mirar a la infancia tanto desde lo afectivo como desde lo político en el sentido de ver sujetos que son capaces de tomar sus propias decisiones. No obstante, el enfoque de los derechos de la infancia aún es insuficiente para el logro concreto de una protección integral.

Con la sanción de la Ley de Educación Nacional de 2006 (LEN) se reconoció al nivel inicial como una unidad pedagógica que incluye a los niñxs de 45 días a los 5 años aunque muchas

jurisdicciones poseen normativas anteriores a la LEN no reflejando las innovaciones introducidas por la misma.

Argentina no cuenta con una base curricular que alcance aún a la totalidad de ciclos del nivel inicial, la asistencia a la edad de 5 años está prácticamente garantizada, a los 4 años asciende al 81%, el acceso a la sala de 3 años se ha ampliado, aunque en menor medida y mínimamente se dan creaciones de jardines maternos (45 días a 2 años) lo que provoca que sean generados desde el ámbito privado o desde otros sectores del Estado ligados a las políticas sociales.

Nuestro país se caracteriza por tener una educación inicial donde no existe una articulación ni una relación clara entre las ~~diversas~~ ofertas educativas dependientes de los diferentes sectores ya sea a nivel ministerial como territorial, lo que da como resultado una marcada fragmentación de los lugares destinados a la primera infancia, existiendo ciertas imprecisiones acerca de los espacios educativos donde asisten lxs niñxs. Dicha oferta heterogénea, genera que las comunidades cumplan con las carencias del Estado creando espacios para el cuidado, enseñanza y crianza de lxs hijxs de otras mujeres sobre los que hay escasa información, provocando así precariedad laboral.

La brecha entre los marcos legales y lo que se ejecuta desde las políticas públicas en nuestro país refleja el compromiso pendiente con la niñez. Teniendo en cuenta las fluctuaciones socio políticas que se desarrollan en Argentina, se producen configuraciones dentro de la política pública con lo cual organizaciones comunitarias o la sociedad como tal cubre las demandas y necesidades insatisfechas que el Estado no logra atender. De este modo, se desarrollan recorridos educativos excluyentes para la niñez desde el nacimiento y continúa existiendo una gran distancia entre las normas y el ejercicio práctico de los derechos. Es compromiso del Estado y de toda la sociedad implementar medidas para efectivizar los derechos de las niñas y los niños y así ponderar una infancia con más autonomía y libertad.

El ejercicio del protagonismo de las nuevas generaciones es posible con adultxs que lo promuevan y que estén dispuestos a ceder espacios de poder, existiendo diálogos y acuerdos intergeneracionales sin imposiciones. Fomentar la transmisión en la educación como un encuentro entre generaciones, un tiempo-adultx y un tiempo-niñx procurando una acción

educativa mediadora que invite a lxs niñxs a tomar su propio lugar, propiciando el don de la libertad para construir su propio conocimiento.

Otras formas pedagógicas están en construcción: la autoría del educador se va construyendo con la autoría de lxs niñxs. El desafío es reconstruir diálogos intra e intergeneracionales, son lxs niñxs quienes les enseñan a lxs adultxs y eso nos interpela. Lo generacional no es sólo biológico sino también biográfico, son los modos de estar en el mundo.

Apelar al cariño no alcanza, en nombre del cariño es posible llevar adelante pedagogías injustas, excluyentes y simplificadas; es importante revisar los estereotipos emocionales.

En la realidad cotidiana, hay limitaciones que generan desigualdad y fragmentación en el acceso a la educación inicial. Existen tensiones de aspectos socioeducativos y asistenciales con demandas que responden tanto a intereses familiares como a derechos propios de la población infantil. Por esta razón, el Estado nacional debe garantizar el ejercicio de los derechos de manera integral e igualitaria junto a una sociedad que sepa acerca de ellos, los asuma y exija que se cumplan.

En consecuencia, otros espacios educativos para la infancia de diferente tipo y gestión están rompiendo con los formatos y las dinámicas escolares tradicionales cuestionando sentidos e invitándonos a pensar que una alfabetización cultural de calidad e igualdad en diversos espacios con un Estado más presente y con perspectivas de intersectorialidad podría ser posible.

El apoyo al cuidado y la educación temprana (45 días a 5 años) dirige sus efectos a los dos sujetos de derechos involucrados en esta especial situación de vulnerabilidad: por un lado a las mujeres pobres que pugnan por entrar al mercado laboral y por otro a ese niñx cuyo cuidado le es exigido pero solo puede brindar sin estímulos, en condiciones adversas, con escaso acompañamiento (casi siempre otra cadena de mujeres, niñas, abuelas, comadres) y sin servicios de atención especializada en jardines maternos estatales, de gestión privada o comunitarios. Está absolutamente demostrado que el cuidado y la educación temprana rompe el círculo de la pobreza porque iguala, estimula y protege.

Los cuidados, que brindan mayoritariamente las mujeres, en tanto hacen a “la sostenibilidad de la vida” y a la economía reproductiva deben ser asumidos por el Estado, la comunidad, el mercado y los varones para garantizar la educación comunitaria y la proyección del sostén social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramowski, Ana. (2010). *Maneras de querer. Los afectos docentes en las relaciones pedagógicas*. Paidós. Cuestiones de educación.
- Banco Mundial (2018). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2018: Educación*
<https://www.bancomundial.org/es/events/2018/05/02/informe-sobre-el-desarrollo-mundial-2018-educacion-presentacion-en-quito-ecuador>
- Bárcena, F. (2012) Notas sobre la educación en la filiación del tiempo en Southwell, M. (comp.). *Entre generaciones. Exploraciones sobre educación, cultura e instituciones*. Flacso Argentina. Homo Sapiens Ediciones.
- Batiuk, V. Coria, J. (2015). *Las oportunidades educativas en el nivel inicial en Argentina. Aportes para mejorar la enseñanza*. Primera Edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: OEI / UNICEF
- Bustelo, E. (2007). *El recreo de la infancia. Argumentos para otros comienzos*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.

- Cardini, A., Díaz Langou, G., Guevara, J., De Achával, O. (2017). Cuidar, enseñar y criar al mismo tiempo: el desafío para las políticas públicas para la primera infancia en Argentina. CIPPEC. Noviembre de 2017. Documento de Políticas Públicas. N° 189.
- Chartier, Anne Marie y Geneix, Nicole (2006). *Pedagogical approaches to early Childhood education*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf000147448_eng
- CIPPEC/UNICEF (2019). *Mapa de la Educación Inicial en Argentina. Síntesis de resultados* <https://www.cippec.org/publicacion/mapa-de-la-educacion-inicial-en-argentina/>
- Cornu, L. (2007) Transmisión e institución del sujeto en Frigerio, G, Diker, G. (comps.). *La transmisión en las sociedades, las instituciones y los sujetos. Un concepto de la educación en acción*. Ediciones Novedades Educativas.
- Cullen, C. (2004). *Perfiles ético-políticos de la Educación*. Editorial Paidós.
- Declaración de los Derechos del Niño (1959) <https://www.humanium.org/es/declaracion-1959>
- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Artículo 26. Archivo PDF. <https://www.ohchr.org>spn>
- Díaz Ramos, H. Análisis del cambio en el enfoque sobre la infancia en la educación inicial: del sujeto de necesidades al sujeto de derechos (2017). *Biopolítica e infancia. Niños, niñas e instituciones en el contexto latinoamericano*. L. Mantilla, A. Stolkiner, M. Minnicelli, compiladoras. Universidad de Guadalajara.
- Dotro, V.; Perazza, R.; Quiróz, A.; Redondo, P. Visintín, M. (2017). *La edad de oro. Revista Voces en el Fénix. Año 8. Número 66*. <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/numero-66>
- Duhalde, M. (octubre de 2018). Educación Pública en contextos neoliberales. *CTERA. Revista Allioli. Número 269* <https://ctera.org.ar/educacion-publica-en-contextos-neoliberales/>
- El Grupo de los 20 Argentina (2018). *Declaración de Líderes del G20. Construyendo consenso para un desarrollo equitativo y sostenible*. Archivo PDF.

https://www.argentina.gob.ar>declaracion_de_lideres_del_g20_en_buenos_aires_en_espanol.pdf

- Fernández Pais, M. (2018). *Historia y pedagogía de la Educación Inicial en la Argentina. Desde el proyecto sarmientino hasta los inicios del siglo XXI* Capítulo 1 y Capítulo 7. Rosario. Homo Sapiens.

- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF *¿Conoces tus Derechos? Convención sobre los Derechos del Niño. Versión resumida.*
<https://www.unicef.es/educa/biblioteca/convencion-sobre-derechos-nino-version-aula>

- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF (2019). *Estrategia Nacional Primera Infancia Primero. Lineamientos fundamentales de la Estrategia Nacional Primera Infancia Primero* <https://www.unicef.org/argentina/informes/estrategia-nacional-primera-infancia-primero>

- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF (2016). *Primera Infancia 2016-2020. Para cada niño, el mejor comienzo. Documento de posicionamiento.*
<https://www.unicef.org/argentina/informes/para-cada-niño-el-mejor-comienzo>

- Graham, Marisa (2021). *Informe anual de la Defensoría Nacional de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.* Archivo PDF
<https://www4.hcdn.gob.ar/comisiones/especiales/cbdnna/defensora/informe2020-2021/DDNNYA-anexos.pdf>

- Guadalupe, C., Rodríguez, A. (15 de noviembre de 2018). *Aprender: Para hacer realidad la Promesa de la Educación.* Banco Mundial <https://www.worldbank.org/wdr2018>

- Manifiesto Feminista por los Derechos de las Niñeces (2022). Firman: V. Franganillo, M. Rosa Martínez, J. Marino, N. Durango, N. Minyersky, M. Durrieu, M. del Carmen Bianchi, B. Mirkin, M. del Carmen Feijoo, A. Cafiero, Z. Valenziano, A. Rosenzvaig, S. Sanz. <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSckG7N9BYTgRzdgwRzMJ5M2Hh3PfsuVxaGV8QVNG54e8c8E5A/viewform>

- Morales, S. Magistris, G. (2019) *El co-protagonismo como nuevo paradigma de infancia. Hacia un horizonte emancipatorio en las relaciones intergeneracionales*. En Kairos. Revista de Temas Sociales. Proyecto Culturas Juveniles. Universidad Nacional de San Luis. Año 23. N° 44.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO (2021). *La atención y educación de la primera infancia*. <https://es.unesco.org/themes/atencion-educacion-primera-infancia>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO (2015). *Liderar la consecución del ODS 4 – Educación 2030* <https://www.unesco.org/es/education/education2030-sdg4>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE (2020). *Nuevo informe de PISA de la OCDE revela el reto que el aprendizaje en línea implica para muchos estudiantes y escuelas*. <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/pisavpoliticasefectivasescuelasexitosas.htm>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE (2018). *Resultados PISA 2018 (Volumen V). Políticas efectivas, escuelas exitosas*. <https://www.oecd.org/education/pisa-2018-results-volume-v-ca768d40-en.htm>
- Puiggrós, A. Marengo, R. (2013) *Pedagogías: reflexiones y debates*. Capítulo 1 y Capítulo 5. Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Roche, J. (1999). *Children: Rights, participation and citizenship*. En Childhood vol. 6. Londres: Sage Journals.
- Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. SENAF (2021). *Plan Nacional para cuidar y estimular a los chicos desde los 45 días hasta los 4 años*. <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/ninezyadolescencia/pnpi>

Normativa

Ley 26.061 de 2005. Protección Integral de niñas, niños y adolescentes. 21 de Octubre de 2005. D.O. N° 30767.

Ley 26.206 de 2006. Educación Nacional. 27 de Diciembre de 2006. D.O. N° 31062

Ley 26.233 de 2007. Centros de Desarrollo Infantil. Promoción y regulación. 24 de Abril de 2007. D.O. N° 31143

Decreto 306 de 2009. Centros de Primera Infancia CABA. 13 de Marzo de 2009. D.O. N° 26099

Ley 27.045 de 2015. Educación Inicial. 23 de Diciembre de 2014. D.O. N° 33044

Ley 27.064 de 2015. Regulación y Supervisión de Instituciones de Educación no incluida en la Enseñanza Oficial. 9 de Enero de 2015. D.O. N° 33050

Decreto Nacional 574 de 2016. Plan Nacional de Primera Infancia. 11 de Abril de 2016. D.O. N° 33355

Decreto Nacional 750 de 2019. Estrategia Nacional de la Primera Infancia. 30 de Octubre de 2019.