



**FLACSO**

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Sede Argentina**

---

**MAESTRIA EN DISEÑO Y GESTION DE POLITICAS Y PROGRAMAS SOCIALES**

**Ciclo 2005-2006**

**Título de la Tesis**

**Estudio sobre el rol de los servicios no formales de  
cuidado y educación de la primera infancia como  
dispositivos de inclusión social**

Propuesta de una Matriz de valoración del papel de los espacios no formales de cuidado y educación de la Primera Infancia en la realización de los derechos humanos de las niñas y los niños.

**Autor: Adrián Rozengardt**

**Directora: Rosalía Cortés**

**Mayo de 2014**

***Después de tanto andar, caí en mí.***  
**R. Mollo**

Detenerse a escribir es la oportunidad de encontrarse con los pasos dados y los espacios transitados. Una Tesis es el puerto al que llegan las preguntas que nos venimos haciendo hasta ese momento, un privilegio que hay que saber aprovechar y reconocer.

Este estudio se pudo comenzar y terminar gracias a Rosalía Cortes, que no solo me guio hasta este final, sino que insistió en que era un final posible.

Quiero agradecer a mis compañeros y compañeras de la Comisión de Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios, la Armada Brancaloneo, a quienes agoté contándoles mis pasos y confrontando ideas y categorías, en especial a Ramona Albornoz y a Mauricio Rocha, que me escucharon pacientes desgranar estas páginas en distintos aeropuertos, hoteles y bares del país. Con ellos y con muchos más como Flavio Martínez, Laura Moyano, Milton Bidese y el equipo territorial de la Comisión tratamos, todos los días, conocer, comprender, aprender, fortalecer y transformar las políticas públicas para la primera infancia en nuestro país.

A Lea Waldman que me hizo descubrir el mundo del desarrollo infantil; a Ramón Lascano y Alicia Torres, que me deslumbraron con su trabajo allá en el norte y me dejaron enamorado de esa experiencia, para siempre; a mis amigos fundadores del CEISI, Sergio Fajn y Tony Fernández, con quienes inicié este hermoso trabajo; a Luciana Aín Bilbao y a Mariano García Colinas, por la lucidez para ayudarme a sistematizar y describir dimensiones e indicadores.

A ese montón de compañeros y compañeras (imposible enumerar sin olvidar a alguien) que en los últimos 15 años confiaron en mí para compartir, pensar, generar, inventar y sufrir programas y políticas sociales en los Ministerios de Seguridad y de Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires, la Dirección General de Niñez de la Ciudad de Buenos Aires y en la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Porqué con ellos entendí que el Estado, más allá de quién lo gobierne, es un enorme campo de batalla donde confrontan los intereses de quienes trabajan por la desigualdad y quienes militan por la inclusión y la felicidad del pueblo. Y con estos últimos elegí enredarme.

A las miles de mujeres y algunos hombres que desde hace muchos años vienen cargando sobre sus espaldas, con valor, aciertos y errores, certezas y contradicciones, la tremenda tarea de mejorar las condiciones que este mundo adulto ofrece a sus hijos más pequeños en los Espacios para la Primera Infancia de todo el país.

Y quiero dedicar este esfuerzo a personas que amo. A mis hermanos, Daniel (que se fue sin esperar a que estemos preparados para vivir sin él), y Rodolfo, colega en muchas cosas de la vida. A Lara y Martín, hijos, alas y soles. A mis viejos, Alba y Juan, que me ensañaron a mirar al otro. Y a Daniela, mi presente.

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>6</b>
<b>CAPÍTULO 1. HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS .....</b>	<b>12</b>
<b>1. PRIMERA APROXIMACIÓN: NECESIDADES, DERECHOS Y POLÍTICA SOCIAL .....</b>	<b>12</b>
1.1 DERECHOS Y POLÍTICA SOCIAL .....	12
1.2 LOS DERECHOS HUMANOS DE LA INFANCIA .....	16
1.2.1 La Convención y la primera infancia .....	18
1.3 DEFINICIONES SOBRE PRIMERA INFANCIA .....	19
1.4 LOS CHICOS SON HIJOS DE SU TIEMPO .....	20
1.5 LA LÓGICA DEL CUIDADO EN LA PRIMERA INFANCIA.....	21
1.6 POLÍTICAS SOCIALES DE CUIDADO Y EDUCACIÓN PARA LA PRIMERA INFANCIA .....	24
1.6.1 LA EXPANSIÓN DE LA EDUCACIÓN INICIAL .....	25
1.6.2 LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO INFANTIL TEMPRANO .....	27
1.6.3 LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS.....	30
<b>2. SEGUNDA APROXIMACIÓN: ARGUMENTOS PARA LA INTERVENCIÓN .....</b>	<b>32</b>
2.1 PROCESOS CONVERGENTES Y CONCURRENTES .....	32
2.1.1 La perspectiva de derechos.....	32
2.1.2 La perspectiva científica.....	33
2.1.3 La perspectiva económica.....	35
<b>3. TERCERA APROXIMACIÓN: PRIMERA INFANCIA E INCLUSIÓN .....</b>	<b>37</b>
3.1 DESIGUALDAD-IGUALDAD .....	37
3.2 EXCLUSIÓN-INCLUSIÓN.....	39
3.3 INCLUSIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA DESDE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS.....	41
<b>CAPÍTULO 2. DEL MUNDO INTRAFAMILIAR Y PRIVADO A LA POLÍTICA PÚBLICA .....</b>	<b>42</b>
<b>1. LOS ESPACIOS DE CUIDADO Y EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA EN SU CONTEXTO HISTÓRICO .....</b>	<b>42</b>
1.1 NAVEGANDO SOBRE LA HISTORIA DEL CUIDADO Y LA EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA .....	42
1.1.1 Primeras respuestas a “lo social” y paradigma de la situación irregular .....	44
1.1.2 Sistema público de educación y desarrollo del nivel inicial .....	48
1.2.3 Las experiencias sociales y comunitarias con o sin presencia del Estado.....	60
<b>2. CARTOGRAFÍA DE LA DIVERSIDAD .....</b>	<b>72</b>
2.1 LO FORMAL Y LO NO FORMAL.....	73
2.2 LO PÚBLICO Y LO COMUNITARIO .....	77
2.2.1 Los espacios públicos .....	78
2.2.2 Los espacios comunitarios .....	81
<b>CAPÍTULO 3. LOS SERVICIOS NO FORMALES COMO DISPOSITIVOS DE INCLUSIÓN SOCIAL.....</b>	<b>83</b>
<b>1. INDICADORES DE INCLUSIÓN DE SERVICIOS NO FORMALES DE CUIDADO Y EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA.....</b>	<b>83</b>
1.1 POBLACIÓN OBJETIVO .....	83
1.2 MUESTRA.....	85
1.3 DIMENSIONES E INDICADORES .....	86
1.3.1 Calidad .....	88
1.3.2 Cobertura .....	103
1.3.3 Fortaleza institucional.....	109
<b>2. MATRIZ DE INCLUSIÓN DE ESPACIOS DE CUIDADO Y EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA.....</b>	<b>117</b>

<b><u>CAPÍTULO 4. CONSIDERACIONES FINALES .....</u></b>	<b><u>118</u></b>
<b><u>ANEXO .....</u></b>	<b><u>124</u></b>
<b>SITUACIÓN NORMATIVA NACIONAL Y PROVINCIAL.....</b>	<b>124</b>
MARCO LEGISLATIVO NACIONAL .....	124
MARCO LEGISLATIVO Y PROGRAMÁTICO PROVINCIAL.....	126
<b><u>BIBLIOGRAFÍA .....</u></b>	<b><u>142</u></b>

## Índice de Tablas e ilustraciones

Tabla 1 Evolución de la matrícula educativa del nivel inicial 2007.2012.....	56
Tabla 2 Matrícula educativa comparada 2007-2012 .....	57
Tabla 3 Modalidad institucional de la educación inicial años 2012 .....	57
Tabla 4 Población por edad del nivel inicial argentino 2012 .....	58
Tabla 5 Recursos humanos del nivel inicial años 2012 .....	59
Tabla 6. esquema de la Matriz de inclusión social de los espacios no formales de cuidado y educación de la primera infancia .....	86
Tabla 7. Recursos humanos: Nivel máximo de educación alcanzado.....	92
Tabla 8. Recursos humanos: Personal que percibe remuneración por su trabajo.....	94
Tabla 9. Recursos humanos: proporción adultos por niños en epi no formales .....	96
Tabla 10 Acceso a servicios de energía, agua potable y desgués cloacales en epi no formales .....	102
Tabla 11 Distribución de población de 0 a 4 años en epi no formales .....	104
Tabla 12 Distribución de EPI según distribución urbana y rural .....	105
Tabla 13 Inclusión de niños con discapacidad .....	106
Tabla 14 Población con discapacidad .....	107
Tabla 15 Dependencia institucional .....	110
Tabla 16 Matriz de inclusión social de los EPI no formales .....	117
Ilustración 1. Tipos de espacios no formales de cuidado y educación de la primera infancia. ....	85
Ilustración 2 Recursos humanos: Nivel de formación alcanzado .....	93
Ilustración 3 Porcentaje de recursos humanos que perciben remuneración .....	95
Ilustración 4 Recursos humanos: Relación niños adultos.....	96
Ilustración 5 Distribución de población de los epi por edad .....	105
Ilustración 6 Porcentajes de lista de espera .....	108
Ilustración 7 Tipo de propiedad de los espacios físicos.....	111
Ilustración 8 Personería jurídica .....	112
Ilustración 9 Tipo de personería de los EPI Comunitarios .....	112
Ilustración 10 Estrategias de recaudación de fondos adicionales .....	113
Ilustración 11 Tipos de articulaciones .....	114
Ilustración 12 EPI según año de creación .....	115

---

# INTRODUCCIÓN

*En el centro de Fedora, metrópoli de piedra gris, hay un palacio de metal con una esfera de vidrio en cada aposento. Mirando el interior de cada esfera se ve una ciudad azul que es el modelo de otra Fedora. Son las formas que la ciudad hubiera podido adoptar sí, por una u otra razón, no hubiese llegado a ser como hoy la vemos. Hubo en todas las épocas alguien que mirando a Fedora tal como era, imaginó el modo de convertirla en ciudad ideal, pero mientras construía su modelo en miniatura Fedora ya no era la misma de antes y lo que hasta ayer había sido su posible futuro ahora era un juguete en una esfera de vidrio. En el mapa de tu imperio, oh Gran Kan, deben encontrar su sitio tanto la gran Fedora de piedra como las pequeñas Fedoras de las esferas de vidrio. No porque todas sean igualmente reales, sino porque todas son sólo supuestos. La una encierra todo lo que se acepta necesario cuando todavía no lo es; la otra lo que se imagina como posible y un minuto después deja de serlo.*

**Ítalo Calvino. Las ciudades invisibles.**

Centro de desarrollo infantil, centro de desarrollo infantil y familiar, de desarrollo infantil comunitario, de atención integral, de acción o de fortalecimiento familiar, de estimulación infantil o de promoción barrial. Centro de educación popular, integral a secas, nutricional o de apoyo educacional. Guardería, jardín maternal, jardín comunitario o municipal. Casa del niño, unidad de apoyo a la familia, hogar del niño, jardincito, círculo infantil, salita, jardín de cosecha, espacio de primera infancia en los centros de integración comunitarios, servicios educativos de origen social.

Una gran variedad de identidades para ponerle nombre y apellido al universo de instituciones que cuida, nutre, educa y contiene a niñas y niños de hasta cuatro y cinco años de edad que, organizados en diversos formatos asociativos, alcanzan altos niveles de visibilidad a nivel local y barrial y un reducido espacio en la agenda de las políticas públicas en los diferentes niveles y estamentos del Estado nacional, provincial y municipal.

Navegando en una permanente e histórica tensión de encuadramiento sectorial entre la educación y las políticas de protección social, cientos de miles de niños y niñas en todo el país, se vinculan diariamente con adultos -fundamentalmente mujeres- que organizan actividades con ellos, sus familias y la comunidad en la que se encuentran instalados.

Son los “Espacios de cuidado y educación de la primera infancia” –EPI, para este estudio. Instituciones que ofrecen servicios de cuidado y educación no regulados por el sistema educativo formal.

Los EPI, entramado de entidades no formalizado, reconocen múltiples dependencias, en algunos casos pública –áreas sociales del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales y municipales-, y en otros casos reconocen pertenencia comunitaria,

social, no gubernamental, confesional, entre otros orígenes y representaciones. Con límites difusos a veces para poder clasificarlos, los EPI muestran diversidad, complejidad y fragmentación institucional.

Nacidas en diferentes momentos de nuestra historia, acompañando y siendo parte de procesos regionales y mundiales, es en las últimas décadas del siglo XX cuando se consolida esta expresión de la protección social de los más pequeños. Varios miles de EPI se despliegan por el país, asumiendo diversas modalidades de intervención, de previsión de servicios y prestaciones, con mayor o menor capacidad de gestión, con diferentes esquemas de organización de los recursos humanos y con mejor y peor condición edilicia y de equipamiento.

Surgidas como resultado de la demanda social por satisfacer el derecho de los niños y las niñas a un desarrollo pleno, ubicadas territorialmente, en general, en ámbitos donde viven las familias de menores ingresos y más expuestas a la vulneración de un sistema desigual, su relación con el Estado y sus prácticas de lo social han ido mutando de acuerdo al signo de los tiempos.

Herederas del formato de la educación inicial, actoras de la comunitarización y privatización de las políticas sociales de los 90 y promotoras de la precaria universalización de principio de este siglo en una mayor articulación con el Estado, los EPI se han transformado en un actor ineludible de las políticas sociales y protagonistas del incipiente sistema de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes.

Este estudio tiene como objeto examinar, justificar y presentar una metodología que permita valorar el papel de los Espacios de Cuidado y Educación de la Primera Infancia, como dispositivos de inclusión social.

Para tal fin se ofrece una Matriz compuesta por dimensiones, indicadores y subindicadores que permite evaluar el papel de los espacios de cuidado y educación de la primera infancia en la realización de los derechos humanos de las niñas y los niños.

No es objetivo de este trabajo definir un estándar estratificado sobre niveles de inclusión, pero la definición de una matriz desagregada sobre la inclusión puede ser un valioso insumo para desarrollar estudios posteriores y aplicarlos a la definición, implementación y evaluación de políticas sociales.

El trabajo está dividido en tres partes. La primera recorre una serie de herramientas que permiten el análisis teórico y conceptual desde donde se sostiene este estudio. La segunda representa el intento de reconstruir primero, la historia que ha condicionado y permitido el actual nivel de desarrollo de los EPI y, posteriormente, una rápida descripción de la actual cartografía social de estos espacios. Por último se ofrece una justificación y una propuesta de dimensiones, indicadores y subindicadores que posibilitarían determinar el nivel de inclusión social que promueven los espacios de cuidado y educación no formales de la primera infancia, insumos de la Matriz señalada.

La contribución que intenta ofrecer este trabajo, tras haber definido un marco teórico conceptual y examinar los procesos históricos determinantes, es alcanzar a identificar

la compleja caracterización de las formas y modalidades de la atención a la primera infancia. Diferenciando claramente la oferta institucional que realiza el sistema educativo formal de gestión estatal y de gestión privada, dependientes de las autoridades educativas provinciales, de la más heterogénea oferta de las instituciones no formales, vinculadas a las áreas sociales municipales y provinciales o que tienen su origen en organizaciones sociales, comunitarias y no gubernamentales. Sobre este segundo universo es que detiene la mirada este estudio.

Para ello se recurre al análisis de la relación entre las necesidades, los derechos y la política social, considerando que la secuencia histórica respecto del alcance de los derechos sociales, en términos tanto de las necesidades cubiertas como de los sujetos protegidos, se vincula con la intensidad de la disputa política y la lucha social en torno al nivel de protección demandado.

Las necesidades políticas (igualdad ciudadana e igualdad ante la ley) no son mercancías escasas, pero no resulta igual para las necesidades socioeconómicas, ya que están limitadas en su satisfacción por los escasos recursos disponibles. Es el Estado el que reasigna los objetos de satisfacción de las necesidades, a través de la puesta en funcionamiento de instituciones especializadas en la reasignación y redistribución de satisfactores.

Se reconoce que el siglo XX ha producido una importante evolución en materia de derechos humanos, lo que ha generado un extenso cuerpo normativo destinado a proteger su ejercicio y disfrute. Los más importantes pactos de derechos humanos, incluida la Convención sobre los Derechos del Niño obligan a los países, independientemente de cuál sea su nivel de riqueza, a avanzar de inmediato y lo más rápidamente posible hacia la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales y que los derechos pertinentes se ejerzan sin discriminación. En esa dirección, las políticas sociales no puede obviar su participación en la reproducción de la estructura social en tanto *“red especial de micropoderes, por medio de la construcción de campos disciplinares, instituciones proveedoras de servicios, un cuerpo de técnicas y un conjunto de prácticas normalizadoras”* (Fleury, 1997).

Se recorre la “lógica del cuidado de la primera infancia” donde el “cuidado” aparece planteado como un problema de política pública, que escapa del terreno estricto de lo privado y de su naturalización como asunto de mujeres. Más allá de que se reconoce que en la constitución del ámbito comunitario donde confluyen la demanda de cuidado y la oferta provista por dicho sector es acompañada por una fuerte presencia de mujeres como proveedoras de cuidado (Zibecchi). Se considera entonces que el cuidado y la educación de la primera infancia es un espacio compartido entre las familias, como ámbito central y las instituciones políticas, sociales y culturales que rodean a los niños, las niñas y su entorno familiar.

Hasta la década del 70, señala Rosemberg (2009), “para la sociedad latinoamericana la educación y el cuidado de los niños durante la primera infancia constituían una preocupación privada en la vida de las familias, especialmente de las madres”. Hoy se pueden identificar, superada parcialmente la matriz neoliberal basada en la descentralización, focalización y privatización (Cortés y Marshall, 1999), una serie de



estrategias y programas de atención a los más pequeños que tienden progresivamente a la universalización. Entre estas estrategias se destacan la tendencia a la universalización de la educación inicial, los programas de desarrollo infantil temprano y los programas de transferencia condicionada.

Los límites que identifican el territorio de la primera infancia estarían conformados por instituciones determinantes para el resto de la vida del sujeto. La familia misma estará, en el momento de inicio de esta etapa dominada por el mundo de la salud y el discurso médico. El final de la primera infancia estará marcado por el comienzo de la enseñanza formal y el ingreso al mundo de la “institución escuela”. Dentro de esos límites se mueven e influyen sobre las niñas y los niños, la familia y su rol de sostén y de crianza, el resto de las políticas sociales, la cultura y el consumo, los medios de comunicación, las religiosidad, el contexto geográfico, histórico y social y las condiciones de vida en que se desenvuelven los primeros años de existencia.

Se desgranar una serie de argumentos consolidados a partir de tres diferentes perspectivas, la de derechos, la científica y la económica, que justifican la intervención pública en la primera infancia. La consolidación de estos tres conjuntos de argumentos es el resultado de una serie de procesos históricos y sociales que se han ido desarrollando a nivel mundial, regional y nacional en las últimas décadas. Este recorrido permite anclar la cuestión del cuidado y la educación de la primera infancia en el marco de los debates sobre la igualdad y la desigualdad y sobre la inclusión y la exclusión.

Asumiendo el desarrollo infantil como un proceso complejo, interdependiente y fundante para la vida de las personas y de una sociedad más justa (Esping Andersen, 2009) se reconoce que el cuidado y la educación de la primera infancia no está ligada solo con el acceso formal o la cobertura, sino con las condiciones de calidad de los intercambios de los niños entre sí, con los adultos y con los ambientes que los rodean.

Así como la desigualdad social es el resultado de acciones materiales y simbólicas mediadas por instituciones y políticas, la igualdad necesita de instituciones y procesos para generar y ganar espacio en la transformación social. Se analiza la necesidad de recuperar la capacidad de las instituciones de cuidado y educación para cumplimentar derechos sociales y re-ciudadanizar. De esta manera se concluye que en términos políticos, incluir es satisfacer derechos, y esto se garantiza en base a la existencia de instituciones democratizantes que sostengan, vigilen y mejoren de manera continuada el desarrollo y crecimiento de niñas y niños en el marco de servicios de calidad y cantidad.

En nuestro país se reconoce una asentada tradición, nacida en el Siglo XIX, de procurar incorporar a los niños más pequeños al sistema educativo. La escuela es valorada como el lugar fundamental donde se igualan expectativas para el aprendizaje y el posterior ingreso al mundo del trabajo y el desarrollo personal. La educación inicial ocupa un lugar destacado en la historia de la educación de nuestro país, desde las salas cunas de Sarmiento hasta las escuelas infantiles y jardines de infantes de la actualidad (Redondo, 2012). Las primeras instituciones organizadas bajo la influencia froebeliana

sellaron una impronta y una identidad que configuraron las escenas fundantes de la educación infantil.

Para analizar esa historia se propone el tránsito por tres procesos sustanciales y relacionados con diversos momentos de la historia de nuestro país y nuestra sociedad. Estos procesos pueden identificarse como el tiempo de las primeras respuestas a lo social y el surgimiento e institucionalización del paradigma de la situación irregular, la instauración y desarrollo del sistema público de educación inicial y la etapa de creación y consolidación de experiencias comunitarias, con o sin presencia del Estado, de cuidado y educación de la primera infancia.

El estudio propone el desarrollo de una cartografía de los espacios de cuidado y educación de la primera infancia, partiendo de la identificación de categorías complejas y controvertidas, como lo “formal y lo no formal”, lo “público y lo comunitario”, temas de debate entre los gestores y estudiosos de las políticas de la primera infancia.

Este recorrido teórico, histórico y descriptivo nos enfrenta a profundos interrogantes a cuya resolución pretende dar apoyo este trabajo. Más allá de la valoración y el reconocimiento de la función social de estas instituciones, ¿la sola existencia de un espacio físico ubicado en alguna barriada o población pobre, y compartido por niñas y niños de hasta cuatro años y adultos que se proponen realizar actividades para ellos, lo transforma en un espacio de cuidado y educación de la primera infancia? ¿Que posibilita y que obstaculiza que estas instituciones puedan cumplir con el rol de acompañar el crecimiento, el desarrollo infantil y el tránsito hacia la escolarización de los más pequeños, así como fortalecer a las mujeres y las familias, ser parte, a la vez, de la organización comunitaria y del sistema de protección de derechos del niño a nivel local? ¿Cuáles son las dimensiones que se deben considerar para poder definir si estos espacios se asumen como dispositivos que facilitan y garantizan la inclusión social de los niños o como mecanismos de reproducción de la exclusión, tan común en este sistema profundamente desigual?

Este análisis se ha nutrido de entrevistas abiertas y en profundidad, y en conversaciones informales con informantes claves como referentes comunitarios, dirigentes de redes, funcionarios públicos, dirigentes sociales, legisladores, educadoras y educadores. Paralelamente se llevó a cabo un riguroso trabajo de revisión de fuentes secundarias para elaborar el marco teórico-metodológico a partir del cual definir el abordaje de los temas planteados. Una fuente de información fundamental ha sido el procesamiento de datos públicos y de encuestas y relevamientos realizados en la Comisión de Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios de la SENAF.

Pero el componente más sabroso y gustoso de este plato ha sido sin ninguna duda, la posibilidad de recorrer decenas y decenas de EPI de todo el país y de Latinoamérica y recoger palabras y experiencias en las múltiples instancias de capacitación de las que he podido participar con cientos y cientos de educadoras de todos los rincones de Argentina.

En ese sentido este trabajo ha tratado de respetar las particularidades y especificidades de cada uno de esos lugares, buscando, a la vez encontrar identidades compartidas y patrones que permitan componer y recomponer propuestas de políticas sociales capaces de transformar la realidad y hacer de esta sociedad un espacio más inclusivo, igualitario y solidario.

---

# CAPÍTULO 1. HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS

## 1. PRIMERA APROXIMACIÓN: NECESIDADES, DERECHOS Y POLÍTICA SOCIAL

### 1.1 DERECHOS Y POLÍTICA SOCIAL

Según señala Esping Andersen (1993), *“En la historia de la política social, los conflictos han girado principalmente en torno a qué grado de inmunidad de mercado sería permisible; es decir, los recursos, la extensión y la calidad de los derechos sociales”*. La secuencia histórica respecto del alcance de los derechos sociales, en términos tanto de las necesidades cubiertas como de los sujetos protegidos, se vincula con la intensidad de la disputa política y la lucha social en torno al nivel de protección (Arcidiácono y Gamallo, 2009). Se alude al tipo de riesgos sociales a los cuales se ve expuesta la población (vejez, enfermedad, desempleo, deficitario desarrollo infantil, etc.) y a los sujetos de esos derechos (niños, pobres, indigentes, trabajadores, minorías étnicas, ciudadanos, etc.).

Siguiendo a Esping Andersen, aparece en escena el concepto de “desmercantilización”, que intenta explicar cómo los estados de bienestar debilitan el nexo monetario al garantizar derechos independientes de la participación en el mercado. Se trata de la extracción de una relación social del circuito mercantil y su adscripción a la regulación estatal.

El “derecho” está fuertemente ligado a la “necesidad” y las “necesidades”. Esta idea se refiere generalmente a cierto tipo de problemas que afronta la población<sup>1</sup>. Coraggio (1999) distingue entre necesidades humanas y satisfactores. Desde ese punto de vista, las necesidades humanas son finitas y clasificables: subsistencia, protección, abrigo, afecto, conocimiento, participación, creación, esparcimiento y ocio, identidad, y libertad, por ejemplo. Muchas de esas necesidades son compartidas por las diversas culturas en distintos momentos históricos. En cambio, lo que varía, temporal y culturalmente, son los tipos (en cantidad y calidad) de satisfactores a esas necesidades. Por ejemplo, la educación (formal e informal), la estimulación temprana, el aprendizaje en la práctica, el acceso a las herramientas tecnológicas, son satisfactores determinados de la necesidad humana de conocimiento.

---

<sup>1</sup> Según Feinberg, “en términos generales se puede decir que si S necesita de X es porque resultaría perjudicado si no lo tiene” (1973: 111). Doyal y Gough (1991) relacionan la necesidad con el daño y sostienen que la existencia del daño supone el deterioro de una capacidad que limita la participación en la sociedad. Consideran que las necesidades constituyen intereses objetivos y no se definen por cuestiones subjetivas de los agentes. Las personas que tienen problemas generalmente carecen de soluciones para ellos, por lo que, si se trata de definirlos u operacionalizarlos, se debe partir del supuesto de que requieren de un tipo particular de respuesta o solución. En ese sentido, la definición de una “necesidad” está determinada por la relación entre problemas concretos y posibles respuestas o soluciones. Spicker (1993) sostiene que “si las necesidades suponen respuestas, no existirían necesidades que no sean en algún sentido reclamos de derechos”. Citado en Arcidiácono y Gamallo, (2009).

Hay necesidades que pueden ser identificadas como “básicas” y otras que no aceptan esa denominación fácilmente. En el contexto del análisis de la pobreza y sus consecuencias, suele utilizarse el concepto de “necesidades básicas insatisfechas<sup>2</sup>” cuando se refiere a las manifestaciones materiales que ponen en evidencia la falta de acceso a ciertos servicios como vivienda, agua potable, electricidad, educación y salud, entre otras<sup>3</sup> (Golbert y Kessler, 1996). Según Heller, a diferencia del “deseo”, de carácter individual y concreto, la “necesidad” tiene un carácter abstracto y atributivo, y por lo tanto, lo convierte en una categoría social. Sin embargo, aunque la distribución moderna de necesidades se pueda convertir a valores monetarios, no es el mercado el único principio de organización y distribución de los satisfactores<sup>4</sup>.

La misma autora señala que las necesidades políticas (igualdad ciudadana e igualdad ante la ley) no son mercancías escasas, pero no es ese el caso de las necesidades socioeconómicas, ya que están limitadas en su satisfacción por los escasos recursos disponibles. Es el Estado el que reasigna los objetos de satisfacción de las necesidades, a través de la puesta en funcionamiento de instituciones especializadas en la reasignación y redistribución de satisfactores.

Dicen Arcidiácono y Gamallo, *“La historia de la política social en los últimos dos siglos ilustra respecto del incremento decisivo de la participación estatal en la producción de satisfactores, como expresión del creciente proceso de desmercantilización de la posición de las familias. Dicho proceso refiere al reconocimiento de niveles de inmunidad de los individuos frente al mercado a través de la provisión extra mercantil de satisfactores. La frontera entre la esfera del mercado y la esfera del Estado como productores y distribuidores de satisfactores es determinada mediante la protección legal que asegura el acceso a esos mismos. El proceso de desmercantilización significa poner bajo la responsabilidad del Estado la provisión de determinados bienes o recursos, normalmente definidos como derechos sociales (Adelantado, 1998)”*.

A lo largo del Siglo XX se ha producido una importante evolución en materia de derechos humanos, lo que ha generado un extenso cuerpo normativo destinado a proteger su ejercicio y disfrute. En lo que se refiere a los derechos humanos y las libertades fundamentales, la piedra basal es la Carta Internacional de Derechos Humanos, conjunto integrado por la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y su protocolo facultativo (adoptado en 2008) y el Pacto Internacional de Derechos

---

<sup>2</sup> El uso de indicadores sobre acceso a servicios públicos es la base de la medición de las llamadas Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

<sup>3</sup> Golbert, L. y Kessler, G. 1996 Latin America: poverty as a challenge for government and society en Øyen, E.; Samad, S.A. y Miller, S.M. (eds.) Poverty: a global review. Handbook on poverty research (Oslo/París: Scandinavian University Press/UNESCO).

<sup>4</sup> Para Agnes Heller, las necesidades se desarrollan, por la continua superación de estadios históricos. La dialéctica de las contradicciones en cada contexto se supera por la transformación de la sociedad en nuevas etapas donde se lograrían satisfacer las necesidades plenamente, un «nuevo modo de vida» que supere de una vez por todas la estructura de las necesidades de la sociedad burguesa.

Civiles y Políticos (1966) y sus dos protocolos optativos (1966 y 1989)<sup>5</sup>. El Pacto de Derechos Civiles y Políticos, proporciona una lista de derechos referidos a la tutela de la libertad, la seguridad y la integridad física de la persona, así como su derecho a participar de la vida pública.

En lo que respecta a los derechos sociales, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prevé, entre otros, el derecho al trabajo, a la seguridad social, a un adecuado nivel de vida, incluyendo alimentación, vestimenta y vivienda, al más alto nivel posible de salud física y mental, a la educación y a la participación en la vida cultural y a beneficiarse de los progresos científicos.

La positivización de estas normas ha instalado el debate sobre su obligatoriedad, que nos vuelve a depositar en el ya mencionado proceso de desmercantilización de los derechos sociales. Históricamente, los países han tratado de argumentar que los derechos reconocidos en este Pacto no tienen el mismo nivel de obligatoriedad que los derechos civiles y políticos, basándose en la frase *“obligación progresiva y hasta el máximo de los recursos que disponga”* que establece el artículo 2 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Sin embargo, el Pacto obliga a los Estados Partes, independientemente de cuál sea su nivel de riqueza, a avanzar de inmediato y lo más rápidamente posible hacia la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales y que los derechos pertinentes se ejerzan sin discriminación. Es decir, el que tales derechos no puedan garantizarse en lo inmediato debido a diversos obstáculos materiales en los países, en nada exime a los Estados de la obligación de tomar todas las medidas para conseguirlo (Morlachetti, 2010).

Este debate interpretativo desencadenó la producción de numerosos tratados de protección de derechos de grupos específicos, entre los que se destacan la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de la Mujer y su Protocolo facultativo, la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención sobre Personas con Discapacidad y su Protocolo facultativo y los Convenios 182 y 138 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativos al trabajo infantil. También, es destacable el Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de 1989, que contiene disposiciones que promueven los derechos de los pueblos indígenas y pone en relieve específicamente los derechos de los niños y niñas indígenas en cuanto a la educación.

En nuestro continente, unos meses antes de la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, se había aprobado en el seno de la Conferencia de los Estados Americanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Posteriormente, en 1969, se aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José de Costa Rica, que entró en vigencia en 1978 junto con el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos

---

<sup>5</sup> Legislaciones nacionales y derechos sociales en América Latina. Análisis comparado hacia la superación de la pobreza infantil. Alejandro Morlachetti. CEPAL - Serie Políticas sociales No 164. 2010.

Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido a su vez, como Protocolo de San Salvador.

El enfoque de derechos humanos apunta esencialmente a otorgar poder a sectores pobres y excluidos por la vía del reconocimiento de derechos. Una vez introducido este concepto en el contexto de la adopción de políticas, el punto de partida para su formulación ya no es la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades insatisfechas, sino fundamentalmente la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar, esto es, atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas para otros y, por consiguiente, al establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad (Abramovich, 2006).

Todos estos argumentos conducen a un debate de fondo sobre la exigibilidad de los derechos en la infancia en general y sobre la primera infancia en particular. Gran parte de tradición constitucionalista iberoamericana en materia de derechos sociales se alinea con el denominado Constitucionalismo Social, que sostiene que las normas que establecen derechos sociales son sólo normas programáticas, que no otorgan derechos subjetivos en el sentido tradicional del término o que no son judiciales. Los derechos civiles serían así reconocidos como derechos plenos y los derechos sociales solo tendrían asignado un valor simbólico o político (Abramovich y Curtis, 2008). Según Fried van Hoof o Asborn Eide, tanto los derechos civiles y políticos como los sociales necesitan de los Estados obligaciones positivas y negativas, proponiendo cuatro categorías o niveles de obligaciones del Estado, respetar, proteger, asegurar y promover, de esta manera el obstáculo de la demandabilidad de los derechos sociales se relativiza.

Para Graham (2007) el Estado es el actor, el garante, frente al pensamiento liberal de que el Estado solo administra, la respuesta es que el Estado debe implementar políticas siempre. *“No es que a veces sí y a veces no, para algunos derechos si para otros no. ¿Para cuándo es privación de libertad, separación de la familia, medida excepcional sí, pero cuando es educación de calidad no”?*, se pregunta Graham, y continúa: *“Todas las leyes de protección incorporan el concepto de “atención prioritaria o de prioridad”, el propio artículo 4to de la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>6</sup> se transforma en el único artículo progresivo, y no operativo, de la Convención”*. Más allá de la intencionalidad de este tipo de artículos y conceptos, que permitieron que la mayoría de los países ratificaran la Convención en los 90, es opinión de una buena parte de los especialistas en derechos del niño, que este argumento facilita la discrecionalidad en la definición de las intervenciones públicas. Este tipo de pensamiento reconoce que debe haber respuesta del Estado y una acción positiva del Estado en todos sus ámbitos.

Uno de esos ámbitos privilegiados de la cuestión social lo son las políticas sociales que, según Belmartino (2001), se definen como *“(…) un instrumento irremplazable para la*

---

<sup>6</sup> Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.

*producción y conservación del orden, bienestar y la integración social. (...). Podría afirmarse que esa actividad del Estado tiene por finalidad la producción de las condiciones que aseguren la existencia de la sociedad como tal.*" (2001). Así, un análisis sobre las políticas sociales no puede obviar su participación en la reproducción de la estructura social en tanto "red especial de micropoderes, por medio de la construcción de campos disciplinares, instituciones proveedoras de servicios, un cuerpo de técnicas y un conjunto de prácticas normalizadoras" (Fleury, 1997)<sup>7</sup>

## 1.2 LOS DERECHOS HUMANOS DE LA INFANCIA

El niño es un ser social y activo en su proceso de desarrollo, un ser único y en permanente evolución que debe ser reconocido como tal, como sujeto pleno de derechos. Al ser identificado como un ser con una especificidad personal activa, biológica, social y cultural en creciente expansión, debe ser valorado y respetado desde ese lugar de sujeto. Por lo tanto las intervenciones dirigidas a la infancia deben, en consecuencia, considerarles como ciudadanos en sí y como ciudadanos en desarrollo y no receptores pasivos de asistencia.

La aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, el debate surgido para su adecuación normativa en cada uno de los países y la movilización social y política que se fue generando a su alrededor, dieron nacimiento a una nueva conceptualización, la de la protección integral, desde el ya identificado enfoque de derechos humanos. Esta perspectiva ha tenido profundas implicancias en la definición del rol que debe asumir el Estado, el Mercado, las organizaciones sociales, políticas y comunitarias y las familias en relación a la percepción, el cuidado y la accesibilidad a los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes. Tal ha sido su impacto político y cultural que a este conjunto de interpretaciones se lo reconoce merecedor de "nuevo paradigma", el de la protección integral de derechos de los niños.

La adopción y masiva ratificación de la CDN impulsó, en Latinoamérica, la promulgación de legislación específica y Códigos de Niñez y Adolescencia en varios países y por lo tanto la visibilización y reconocimiento de derechos a ese grupo etario de la población (Morlachetti, 2010). Aunque la Constitución de la Nación argentina se ocupó tardíamente (Beloff, 2008) de los derechos de los niños, se logró saldar esa deuda, en principio, cuando se incorporaron los tratados internacionales de derechos humanos en el año 1994. Más allá de su ausencia a nivel constitucional, durante varias décadas fue materia de regulación infraconstitucional, tanto por el Congreso Nacional, como por las legislaturas provinciales<sup>8</sup>.

La aprobación de la CDN es reconocida como un salto de calidad indiscutible en relación a la percepción de la infancia como actor social y de las infancias como realidad explícita de la desigualdad, pero a la vez se reconoce que ha nacido fuertemente condicionada por las circunstancias históricas en las que se aprobó.

---

<sup>7</sup> Citado por Magistris, Litichever y Llobet en "La construcción del beneficiario en los programas sociales dirigidos a niñas, niños y adolescentes en el área metropolitana bonaerense". 2010.

<sup>8</sup> Beloff, M. La protección a la infancia como derecho público provincial. Ad-Hoc. Buenos Aires, 2008.



La Convención, ratificada por la mayoría de los países del mundo, se discute y aprueba en tiempos en que se extendía el modelo neoliberal y su discurso práctico, el denominado “Consenso de Washington”. En nuestro país, mientras se ratificaban todos los tratados de derechos humanos, elevándose los estándares nacionales a las normas internacionales, se aplicaba una profunda transformación estructural del Estado que generó la exclusión de una importante parte de la población, afectando principalmente a niños, niñas y adolescentes, provocando con ello la ruptura del lazo social<sup>9</sup>.

Como señala Barna (2011), “ a principios de la década de los 90, muchos intelectuales comenzaron a visualizar en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) una posible vía emancipatoria para la niñez, en particular para los “menores”<sup>10</sup> y a bregar por la adecuación de las normativas domésticas del país a sus parámetros. Gran parte de las críticas a las normativas y prácticas tutelares se estructuraron en clave del discurso de los derechos del niño, conceptualizándolos mayoritariamente según los parámetros delineados en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)”. Desde esta perspectiva se destaca una calurosa defensa conceptual de los postulados sobre los derechos del niño y su implementación local, al presentarla como contraparte y antípoda a la situación de Patronato (Konterllnik, 2004; García Méndez, 1997; Casas, 1997; Cillero Bruñol, 1997).

Las críticas que surgieron ya en pleno siglo XXI, a partir de la tardía adecuación de las leyes nacionales a las normativas de la Convención, se concentraron en observar críticamente los grados de implementación e institucionalización del nuevo paradigma, centrandó la mirada en los procesos que llevan a una inadecuada implementación en el plano local. Los argumentos hacen hincapié tanto en la ineficacia del Estado en sus distintos niveles, que no desarrolla las acciones necesarias para el logro de prácticas efectivas de “protección integral” (Grugel y Peruzzotti, 2007), como en el papel de los funcionarios y operadores intervinientes, en cuyas prácticas perviven criterios tutelares del viejo paradigma (Machain, Avila Testa y Véneré, 2007).

Estas perspectivas, si bien significan un aporte importante para la comprensión de las problemáticas asociadas a las formas de gobierno<sup>11</sup> de la infancia, portan asimismo un riesgo intrínseco. Suelen concebir al enfoque de los derechos del niño, en su interpretación dominante propuesta por la CIDN, como un bien en sí mismo, como un valor axiomático que porta en su interior –de ser correctamente implementado- la emancipación de la niñez. De este modo la CIDN se transforma en un ente superior, casi naturalmente dado y, por ende, ajeno al análisis crítico.

---

<sup>9</sup> Graham, M. IV Curso de Especialización para Abogadas/os sobre Derechos de la Niñez Buenos Aires, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. 2007. Panel Los poderes del Estado y la protección de la infancia: cuál? quién? cuándo? cómo?

<sup>10</sup> Refiere al contenido clasista y la idea de la división tácita que construían las leyes de patronato entre niños (de sectores acomodados) y menores (de sectores populares, y por ende objeto de la política). Para más información ver (Daroqui y Guemureman, 1999).

<sup>11</sup> Entendiendo la noción de gobierno en relación a las propuestas sobre gubernamentalidad elaboradas por Michel Foucault. Refiere al conjunto de las instituciones y procedimientos que posibilitan el ejercicio de un poder determinado sobre la población basándose en la economía política y en los dispositivos de seguridad (Foucault, 2006)

Así, gran parte de los contenidos de la discusión académica y del campo de la intervención en torno a derechos del niño parece signada por un supuesto, no siempre explícito, de carácter legalista, que tiende a percibir a los “derechos” como cosas, a concebirlos como entes ontológicos, con propiedades intrínsecas. Como algo que se tiene o no se tiene o, en el mejor de los casos, se tiene parcial o incompletamente. El riesgo es cosificar y reificar tanto los derechos en sí, como las prácticas que se despliegan en torno a ellos, y generar una dicotomización falaz entre un plano ideal (los derechos como cosa ontológica y universal) y un plano real (prácticas sociales relacionadas a la implementación local) (Barna).

Esta visión de los derechos como un abstracto ideal al que arribar, genera una lectura de la realidad, donde por un lado, las prácticas de los actores nunca son suficientes para alcanzar el requisito ideal, enturbiadas siempre por el fango de la realidad, y por otro, los derechos se configuran en un ente reificado y etéreo, ajeno a las prácticas sociales e históricas. Así se transforman en una figura axiomática que, como todo texto legal, intenta desprenderse del proceso histórico que lo creó. Lo cierto es que tanto la instancia de producción de las normativas legales universales en torno a los derechos de niño, como las múltiples apropiaciones locales en las instancias de implementación doméstica, están insertas en procesos históricos particulares, atravesados por macro y micro relaciones de poder.

#### 1.2.1 LA CONVENCIÓN Y LA PRIMERA INFANCIA

La CDN y las normas derivadas de su implementación no alcanzan a reconocer las múltiples expresiones de la infancia, ni sus particulares características, ajena a la deconstrucción de los paradigmas sobre los que se venía sosteniendo la noción de infancia<sup>12</sup>, los tiempos posteriores a la aprobación de la CDN han dado paso a la necesidad de nombrar ya no a la “infancia” en singular, sino identificar a las “infancias” en plural. De hecho, con el correr de los años, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas ha ido promoviendo observaciones especiales donde se han abordado cuestiones específicas que la CDN en general no había abordado. Por ejemplo, la cuestión de la primera infancia.

En el año 2005, el Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas hace públicas la Observación General Nº 7, de “realización de los derechos del niño en la primera infancia”. Generando un documento ordenador de carácter global que llama la atención sobre las problemáticas surgidas en la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en el marco de la Primera Infancia<sup>13</sup>.

Como afirman Fonseca y Cardarello (2009), los derechos humanos en su forma abstracta y descontextualizada poco significan, mientras que la riqueza aflora si podemos dar cuenta cómo esta noción es traducida en la práctica – y sus consecuencias particulares-

---

<sup>12</sup> Postman, 1983; Buckingham, 2002; Carli, s.f.; Bustelo, 2009; entre otros.

<sup>13</sup> La Convención sobre los Derechos del Niño define al niño como “todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad” (art. 1). Por lo tanto, los niños pequeños son beneficiarios de todos los derechos consagrados en la Convención. Tienen derecho a medidas especiales de protección y, de conformidad de sus capacidades en evolución, al ejercicio progresivo de sus derechos.

inserta en relaciones de poder forjadas en contextos históricos específicos y expresados en categorías semánticas concretas.

Pero, ya acercándonos al contexto específico de este estudio, ¿qué es la primera infancia?, ¿que se reconoce dentro de esta categoría de más reciente construcción, aún, que la categoría misma de infancia? Vayamos acercándonos a algunas posibles respuestas.

### 1.3 DEFINICIONES SOBRE PRIMERA INFANCIA

La particular manera de identificar a la primera infancia en las diferentes instituciones del Estado y en la sociedad en general, está vinculada a una construcción histórica-cultural que resulta, entre otras cosas, de la percepción, la historia, las miradas hegemónicas y las formas de relacionamiento que el mundo adulto ha alcanzado con los más pequeños. La definición de primera infancia varía en los diferentes países y regiones según las tradiciones y la cultura local.

Los límites que identifican el territorio de la primera infancia estarían conformados por instituciones determinantes para el resto de la vida del sujeto. La familia misma estará, en el momento de inicio de esta etapa dominada por el mundo de la salud y el discurso médico y el final de la primera infancia estará marcado por el comienzo de la enseñanza formal<sup>14</sup> y el ingreso al mundo de la “institución escuela”.

Dentro de esos límites se mueven e influyen sobre las niñas y los niños la familia y su rol de sostén y de crianza, las políticas sociales, la cultura y el consumo, los medios de comunicación, las religiosidad, el contexto geográfico, histórico y social y las condiciones de vida en que se desenvuelven los primeros años de existencia.

En la señalada observación general N° 7 del Comité de derechos del niño de la ONU se señala que: *“Las definiciones de primera infancia varían en los diferentes países y regiones, a tenor de las tradiciones locales y la forma en que están organizados los sistemas de enseñanza primaria. En algunos países, la transición de la etapa preescolar a la escolar tiene lugar poco después de los 4 años de edad. En otros países, esta transición tiene lugar en torno a los 7 años. En su examen de los derechos en la primera infancia, el Comité desea incluir a todos los niños pequeños: al nacer y durante el primer año de vida, durante los años preescolares y en la transición hasta la escolarización. En consecuencia, el Comité propone que una definición de trabajo adecuada de la primera infancia sería el período comprendido desde el nacimiento hasta los 8 años de edad; los Estados Partes deberán reconsiderar sus obligaciones hacia los niños pequeños a la luz de esta definición”*<sup>15</sup>.

Para el Sistema de Información sobre Primera Infancia en Iberoamérica, atendiendo a que en la mayoría de los países de la región la escuela primaria comienza a los 6 años

---

<sup>14</sup> En algunos países la transición de la etapa preescolar a la escolar tiene lugar poco después de los 4 años de edad, en otros países, esta transición tiene lugar alrededor de los 7 años.

<sup>15</sup> Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas. 40º período de sesiones. Ginebra, 12 a 30 de septiembre de 2005. Observación General N° 7 (2005). Realización de los derechos del niño en la primera infancia. Pág.3.

de edad, se adopta como población objetivo el tramo de las edades comprendido entre el nacimiento y los 5 años<sup>16</sup>.

En Argentina la educación es obligatoria desde el preescolar, o sea desde los 5 años. El sistema de educación formal se rige a través de la Ley de Educación Nacional N°26.206, que establece que la Educación inicial constituye una unidad pedagógica que comprende a los niños desde los 45 días hasta los cinco años de edad inclusive. Establece la obligatoriedad de la educación desde los cinco años y promueve la universalidad desde los cuatro. La Ley 26.233, de promoción y regulación de los Centros de Desarrollo Infantil, interviene en los servicios dirigidos a niños de hasta 4 años de edad.

Para el presente estudio se comprenderá como Primera Infancia al conjunto de niñas y niños desde su nacimiento hasta los cuatro años de edad. Ya que este es el límite que se puede establecer en la trayectoria de los niños y niñas hacia la escolarización, considerando la obligatoriedad del Preescolar a los cinco establecida por las normas argentinas. El desarrollo integral de esta franja etaria abarca múltiples dimensiones vinculadas a la nutrición, higiene, educación, el saneamiento ambiental, acceso al agua potable, afecto, cuidado y protección, entre otros aspectos.

#### 1.4 LOS CHICOS SON HIJOS DE SU TIEMPO

Para poder pensar en la primera infancia, en términos de política social que involucra a los niños y niñas desde el nacimiento hasta los cuatro años de edad, es necesario reconocer las diferentes coordenadas territoriales, políticas, culturales, institucionales, socioeconómicas y simbólicas; identificar los diversos modelos de crianza y vínculo entre el mundo de los niños y los adultos y asumir la compleja y contradictoria relación que se establece entre las familias, el Estado y el Mercado<sup>17</sup>.

La primera infancia es concebida no sólo como aquella que expresa el milagro del nacimiento sino también como la que abre la posibilidad de la continuidad y la discontinuidad humana. Nombrar a los niños y niñas de hoy requiere pensarlos en una genealogía de herencias y legados que nos permite identificar una deuda; deuda con los que llegan pero sobre todo deuda con los que aún no han llegado. Alojar a la niñez requiere de un enorme movimiento social que la reciba –en especial, a los más pequeños- en un presente que dialogue con el porvenir.

Cada nacimiento constituye un acontecimiento que sintetiza los códigos de la naturaleza, la historia de la cultura humana y la perspectiva de futuro de la vida que se inicia, o sea, el de un devenir pleno de incertidumbres. Un acto único, intransferible e irreplicable. Es común pensar en los recién nacidos desde la perspectiva de la infancia como dimensión originaria de lo humano (Agamben, 1971). Lewkowics (2003) señala que el nacimiento es solo un comienzo, pero no el origen.

---

<sup>16</sup> Sistema de información sobre la primera infancia en Iberoamérica. Documento de presentación. OEI, IDIE; UNESCO, SITEAL. Buenos Aires 2009.

<sup>17</sup> Esping-Andersen (1990), a partir de estudios comparativos de los regímenes sociales de los Estados de Bienestar y países en desarrollo, demuestra cómo siempre está presente el triángulo familia, Estado, Mercado.

Arendt (2007) señala que “Lo nuevo siempre se da en oposición a las abrumadoras desigualdades de las leyes estadísticas y de su probabilidad, que para todos los fines prácticos y cotidianos son certeza; por lo tanto, lo nuevo siempre aparece en forma de milagro. El hecho de que el hombre sea capaz de acción significa que cabe esperar de él lo inesperado, que es capaz de realizar lo que es infinitamente improbable. Y una vez más esto es posible debido sólo a que cada hombre es único, de tal manera que con cada nacimiento algo singularmente nuevo entra en el mundo”.

Larrosa dice que un niño que nace es “algo otro” que aparece entre nosotros. No podemos anticipar del todo qué serán, cómo serán nuestros niños ni que harán con el mundo con lo que les ha sido dado. Por supuesto, señala Diker (2009), aun antes del nacimiento, desplegamos sobre ellos una innumerable cantidad de gestos destinados a reducir esa extranjería, a conjugar la alteridad radical que trae consigo cada nueva vida, para convertir a los recién llegados en uno de los nuestros.

Y lo nuevo se constituye en una situación de desamparo. Porque, como señala Lewkowics, el desamparo es condición humana ontológica o estructural<sup>18</sup>. Y ante el desamparo, surge una institución muy particular que es la madre, que permite pensar el amparo, lo maternal, el cuidado. La relación de amparo es histórica, en la configuración burguesa hay una institución, la familia, en la que se acoge al recién nacido en su desamparo primordial. El amparo transcurre en una institución de amparo, el desamparado, recibe amparo en una institución de amparo. La matriz desde la que se piensa el amparo es institucional.

Los que nacen aseguran continuidades y conforman amenazas, porque aunque se haga lo imposible por transformar al recién llegado en uno de nosotros, nunca se está seguro de poder alcanzar este objetivo. ¿Cómo recibimos lo nuevo?, ¿qué lugar ofrecemos a los niños y a las niñas?, ¿hay lugar para todos los que llegan?, ¿qué condiciones preexisten y que espacios e instituciones concebimos para que lo “nuevo” se apropie del mundo que le antecede?

Arendt agrega que la novedad no debe ser del todo despejada, que el enigma no debe ser conjurado. Por el contrario, dirá que es imprescindible preservar lo que es nuevo y revolucionario en cada niño, proteger la novedad que traen los recién llegados para introducirla “como un fermento nuevo en un mundo ya viejo”.

## 1.5 LA LÓGICA DEL CUIDADO EN LA PRIMERA INFANCIA

En los últimos años, los estudios sobre “el cuidado” en sus diversas manifestaciones han tomado un novedoso dinamismo. Se observa una prolífica producción científica y documental vinculada al estudio del cuidado en su calidad de relación social y también en tanto trabajo. Asimismo, se han desarrollado diversas investigaciones en torno a la distribución social del cuidado y a la nueva reconfiguración de responsabilidades entre el Estado, las familias, el mercado y el “tercer sector” (Zibecchi 2012). Muchas de estas

---

<sup>18</sup> Lewkowics, I. En “Pedagogía del aburrido”. Cap. 5 “La institución materna, una historización”. Pág. 96. Paidós Educador. 2004.

discusiones se cruzan en la teoría y en la práctica en la discusión sobre la primera infancia y sobre las actividades e instituciones relacionadas con ella<sup>19</sup>.

La problemática del cuidado comienza a ser puesta en discusión con la crítica feminista al pensamiento económico en los años 70. Poniendo en cuestión el propio concepto de trabajo al no limitar su definición a aquellas tareas que se realizan en el mercado laboral. Larguía y Dumoulin (1976), destacaron la invisibilidad de estas tareas, que no arrojan un producto económicamente imputado en las cuentas nacionales. Daly y Lewis (2004) lo identifican como todas aquellas actividades y relaciones involucradas en satisfacer los requerimientos físicos y emocionales de los adultos dependientes y de los niños, y las normativas y marcos económicos y sociales dentro de los cuales estas actividades son asignadas y llevadas adelante.

La economía del cuidado sería el conjunto de bienes, servicios, actividades, relaciones y valores imprescindibles para la persona, considerando tres dimensiones, la material – implica un trabajo-, la económica –implica un costo- y la psicológica – implica un vínculo afectivo.

En su origen, la economía feminista puso el énfasis en la necesidad de incorporar las relaciones de género como una variable relevante en la explicación del funcionamiento de la economía, y de la diferente posición de los varones y las mujeres como agentes económicos y sujetos de las políticas económicas. La economía del cuidado se interesa en el valor económico del cuidado y por la relación entre sistema económico y organización del cuidado (Rodríguez 2012). En toda la sociedad, la organización del cuidado está fuertemente teñida del género. Si la división social del trabajo fundamental es la asignación de distintas labores a hombres y mujeres, un fuerte componente de sus respectivos roles, sobre todo los femeninos, son las actividades del cuidado (Anderson).

Esta extensión de la esfera de análisis del cuidado permite advertir cómo la feminización del cuidado traspasa las fronteras de los hogares, y se naturaliza la sobrerrepresentación femenina en ciertas actividades de cuidado remuneradas (sector salud, educación, servicio doméstico)<sup>20</sup>. El cuidado aparece así como un problema de política pública, que se escapa por tanto del terreno estricto de lo privado y de su naturalización como asunto de mujeres<sup>21</sup>.

Esquivel, Faur y Jelin (2012) señalan que el foco en los complejos aspectos ligados al cuidado de las personas se justifica desde la perspectiva de la promoción del bienestar social, de los derechos de ciudadanía de todos y todas, y de la búsqueda de una mayor igualdad social, ya que la organización social de las actividades de cuidado es un aspecto central de los patrones de desigualdad social, tanto en términos de género

---

<sup>19</sup> Anderson, J.; Sojo, A.; Pautassi, L. & Zibecchi, C.; Esquivel, V.; Faur, E.; Jerlin, E.; Rodríguez Enríquez, C.

<sup>20</sup> En los estudios empíricos se da cuenta de cómo en estos sectores feminizados se penaliza a quienes allí trabajan con menores salarios y peores condiciones laborales (Rodríguez Enríquez, 2012).

<sup>21</sup> Rodríguez Enríquez, C. La cuestión del cuidado: ¿el eslabón perdido del análisis económico?. Revista CEPAL, N°106, Abril 2012.

como de las relaciones de poder en un sentido más amplio. Esto se debe a que si bien todos y todas debemos ser cuidados/as, las tareas de cuidado están mayoritariamente en manos de mujeres. Por lo tanto, la manera en que una sociedad encara la provisión de cuidados tiene implicancias significativas para el logro de la igualdad de género, al ampliar las capacidades y opciones de hombres y mujeres o al confinar a las mujeres a los roles tradicionales asociados con la feminidad y la maternidad.

A su vez, desde la mirada de quienes deben y son cuidados y cuidadas por otros y otras, también existe una enorme diversidad y desigualdad social. La oferta de cuidados es desigual en términos de clase social y de lugar de residencia, y también hay una estratificación de acceso y de calidades cuando se toman otras dimensiones de la diferenciación social, como la etnicidad o el status migratorio. En términos macro sociales, la lógica del cuidado está íntimamente vinculada con la calidad de la fuerza de trabajo y con el patrón de desarrollo. En cada momento histórico y en cada sociedad responde y refleja patrones sociales y culturales de relaciones entre géneros y entre clases sociales. En el caso de la niñez, además, los déficits y demandas insatisfechas en un momento dado dejan sus marcas en el desarrollo futuro, con efectos que se manifestarán a lo largo del curso de vida de esos/as niños y niñas descuidados/as hoy<sup>22</sup>.

El cuidado -como fenómeno- señala Zibecchi, *“no puede ser abordado sin trascender el estudio del acto de cuidar -y las relaciones entre el proveedor del cuidado y quien lo recibe- para centrar la mirada en todo un conjunto de fenómenos sociales íntimamente relacionados con dicho acto: la intimidad, las relaciones de género, la economía, la pobreza, las políticas públicas”*.

La comunidad es un espacio privilegiado para reconocer diferentes expresiones del fenómeno del cuidado. Especialmente el cuidado que brinda el Estado a través de las diversas ofertas sociales y la implementación de políticas públicas, y las estrategias de cuidado que intra y extrafamiliares se organizan cuando el Estado se ausenta o no alcanza a satisfacer las demandas y necesidades de las familias.

La constitución del ámbito comunitario donde confluye la demanda de cuidado y la oferta provista por dicho sector es acompañada, también, por una fuerte presencia de mujeres como proveedoras de cuidado (Zibecchi). Diversos trabajos documentan como el involucramiento de mujeres en estrategias de cuidado nutricional y educativo de sus hijos e hijas de vecinas y familiares han impactado en sus trayectorias vitales y en el involucramiento en procesos participativos de diverso tenor y magnitud.

Así como el desplazamiento de las mujeres hacia el ámbito comunitario contribuyó a la reconfiguración de los espacios de cuidado y en la construcción de nuevos dispositivos de atención a la infancia, esta dinámica redefinió, a su vez, el desarrollo de nuevas funciones sociales y comunitarias de las mujeres y el despliegue de su rol y liderazgo en las comunidades.

---

<sup>22</sup> Esquivel, V.; Faur, E.; Jelin, E. Las lógicas del cuidado infantil entre las familias, el Estado y el mercado. UNICEF, IDES, UNFPA. Buenos Aires, 2012.

## 1.6 POLÍTICAS SOCIALES DE CUIDADO Y EDUCACIÓN PARA LA PRIMERA INFANCIA

El cuidado y la educación de la primera infancia es un espacio compartido entre las familias, como ámbito central y las instituciones políticas, sociales y culturales que rodean a los niños, las niñas y su entorno familiar. Se suele identificar internacionalmente a los programas de “cuidado y educación” a aquellos que integran esa doble perspectiva integral de apoyo al desarrollo de la primera infancia. Es una ampliación de la ECE –Educación de la Primera Infancia-, que incluye el componente de cuidado<sup>23</sup>.

Hasta la década del 70, señala Rosemberg (2009), *“para la sociedad latinoamericana la educación y el cuidado de los niños durante la primera infancia constituían una preocupación privada en la vida de las familias, especialmente de las madres”* <sup>24</sup>.

Insertos aun en tiempos del “complejo tutelar-minoril”, para los “menores” (niños pobres, abandonados, huérfanos, los hijos de las familias “con problemas”, objeto de la intervención de la justicia de menores), si era aceptada la idea de que estos “no sujetos” debían ser educados y cuidados en instituciones especialmente diseñadas a tal fin. Insuficientes y poco divulgados eran los indicios de que educar y cuidar a los niños y niñas durante la primera infancia era una tarea de toda la sociedad.

Una compleja suma de causas y efectos de las transformaciones económicas, sociales, políticas y culturales que ha vivido nuestro país y Latinoamérica en las últimas décadas, han impactado para que la cuestión del cuidado y la educación de los más pequeños asuma visibilidad y sea considerada de manera sustancialmente distinta a la hora del diseño y la implementación de las políticas públicas.

Luego de la implementación de la matriz neoliberal basada en la descentralización, focalización y privatización (Cortés y Marshall, 1999), características de los programas de protección latinoamericanos durante los 90 y el correlativo proceso de despolitización y redefinición de la cuestión social (Magistris, Litichever, Llobet; 2010), la mayoría de los países de la región iniciaron un proceso que algunos lo definen como la segunda ola de reformas (Repetto, 2007; Alonso, 2000 y 2007; Serna, 2008). La consolidación de gobiernos de nuevo signo (Moreita 2008), (Sader 2008) en el subcontinente, que incluyeron en sus agendas la intervención protagónica del Estado en lo vinculado a la población definida como “en situación de exclusión social” (Llobet, Litichever, 2010), implicó un importante avance en la universalización de ciertas dimensiones de la ciudadanía social.

Ya comenzado el nuevo siglo, la visibilización creciente de la primera infancia en tanto sujeto de la política social, adquiere una densidad y un espesor mayor a medida que sus problemáticas, articulaciones y diversificaciones se fueron multiplicando. En ese

---

<sup>23</sup> Vásquez de Velasco, C.; Lopera, J.; Mladenocih, D. Descripción de servicios de atención a la primera infancia. Lima, setiembre de 2012.

<sup>24</sup> Rosemberg, F. La deuda latinoamericana con respecto a los niños y niñas menores de seis años. En Retos para las políticas públicas de primera infancia / ed. María Cristina Torrado Pacheco; Fúlvia Rosemberg [et al.]. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas, 2009.



marco los programas de atención a los más pequeños tendieron progresivamente a universalizarse.

En la actualidad se pueden reconocer cambios en la formulación de normativas y políticas dirigidas a la primera infancia con énfasis en la prestación universal de servicios básicos sociales, combinado con estrategias de protección social, espacialmente dirigidos a los sectores más vulnerables y tradicionalmente excluidos. En ese sentido, se pueden identificar tres grandes líneas instrumentales y programáticas implementadas por diversos Estados latinoamericanos:

- i. La disminución de la edad para la obligatoriedad escolar y la ampliación de la cobertura de la educación inicial
- ii. La implementación de iniciativas denominadas de apoyo al desarrollo infantil temprano (DIT)
- iii. La implementación de los programas de transferencia condicionadas (PTC)

Estos tres formatos reconocen múltiples miradas y valoraciones, la academia latinoamericana se encuentra en plena ebullición y debate sobre las nuevas formas de organización de lo social en la primera infancia y sobre los instrumentos que pueden mejorar las condiciones de vida de las actuales y de las próximas generaciones.

#### 1.6.1 LA EXPANSIÓN DE LA EDUCACIÓN INICIAL

Según cita Myers (2000), la atención y el desarrollo de la primera infancia y la educación inicial encontraron en la Conferencia Mundial de Educación para Todos, celebrada en Jomtien en 1990, tanto una plataforma de valorización y despliegue internacional, como una importante línea de acción global para la última década del Siglo XX<sup>25</sup>. Al incluir la primera infancia, los sistemas educativos ampliaron hacia abajo su perspectiva tradicional sobre la educación básica, en la que el aprendizaje y la educación eran contempladas a partir del acceso a la escuela primaria. En el 2000, esta tendencia se fortaleció al definirse como una de los objetivos del Marco de Acción de Dakar la propuesta de *“Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos”*.

Los cambios en la visibilidad y consideración del campo de la primera infancia indujeron y fueron inducidos, también, por modificaciones relativas a la percepción del aprendizaje y la educación temprana y a la valorización de la inversión pública y privada en la materia. Es observable como fue creciendo desde la década del 90 la literatura que documenta los beneficios sociales y económicos de dichas inversiones y la de los severos retrasos que persistían como resultado de la falta de acción (Myers 1995; Barnett y Boocock 1998; Karoli 1998, entre otros).

---

<sup>25</sup> Ya en el año 1990, en Jomtien, la Declaración Mundial de la Educación Para Todos estableció la necesidad de que todos los niños, jóvenes y adultos tuvieran acceso a la educación, siendo considerada como un derecho fundamental que permite satisfacer necesidades básicas de aprendizaje y participar en la sociedad. Esta declaración fue confirmada durante el Marco de Acción de Dakar el año 2000, en el cual los países reafirmaron el compromiso colectivo de asegurar la Educación para Todos. Para esto se establecieron 6 objetivos de Educación para Todos a alcanzar el año 2015 (Dakar, 2000).

Hace 25 años, la visión de la "educación preescolar" era mucho más clara pero más estrecha que la actual. En esa época, el término se refería esencialmente a programas formales que se llevaban a cabo en ambientes de tipo escolar fuera del hogar, orientados a niños que estaban a punto de ingresar a la educación primaria. La educación preescolar evocaba una imagen de 25 niños de unos 4 a 5 años, sentados alrededor de pequeñas mesas en las que se dedicaban a dibujar o a hacer calzar triángulos de colores en un rompecabezas, bajo la supervisión de un docente profesional. Los programas de educación o promoción del aprendizaje en niños menores de cuatro años probablemente no eran tomados en consideración o simplemente eran tratados como actividades de "guardería", motivo por el cual eran abordados por separado.

Los esfuerzos no formales, organizados, comunitarios, orientados a proporcionar atención precoz al desarrollo mental y social de los niños pequeños no eran comunes y no se incluían en las estadísticas preescolares.

Dentro de la educación formal, la preescolar es la que ha experimentado el mayor crecimiento durante los últimos 15 años en toda América Latina en su conjunto y en la mayoría de los países de la región. Si se agregan los programas de atención infantil que incluyen un componente educacional a los programas preescolares formales y no formal, es claro que se está difundiendo ampliamente la necesidad de prestar atención a los niños durante sus primeros años de vida.

Según datos del SIPI (2009), en once países de Latinoamérica está definida por Ley la obligatoriedad de la escuela desde los 5 años. En Panamá, Uruguay y El Salvador se establece como obligatoria desde los 4 años y en México y Perú, desde los 3. Al observar el año de sanción de las leyes se verifica que algunas de ellas son antiguas, previas a 1980, y otras de muy reciente data. Sin embargo se debe considerar que en muchos casos las leyes han sido revisadas y complementadas en diversas ocasiones. En general, en la estructura del servicio educativo se establece como población destinataria del nivel a la franja etaria que va de 0 a 5 o 6 años, y sólo en los casos de Honduras y Ecuador se establece el nivel escolar desde los 3 y 4 años, respectivamente.

Determinar la cobertura y graficar el progreso de los programas preescolares en América Latina no resulta fácil por varios motivos. La interpretación de las estadísticas disponibles es complicada porque las definiciones y las edades usadas para informar sobre las matrículas escolares varían de un país a otro. Existe un número no conocido de niños que están matriculados en programas preescolares no registrados. Los datos más actualizados y comparables son los que remiten a la tasa de asistencia escolar a la edad de 5 años y la tasa de escolarización en la enseñanza preescolar.

Según datos de la UNESCO (2013), durante la década pasada (2000 a 2010) hubo un incremento moderado en el acceso a la educación preprimaria (la tasa neta de matrícula aumentó de 56% a 66% en promedio), lo que sitúa a la región en una posición comparativamente favorable en el contexto internacional. No obstante, se advierte que existe una enorme heterogeneidad de situaciones entre los países de la región que expresa una gran diversidad en cuanto a la priorización de este nivel

educacional, la cual abarca desde un grupo de países con cobertura preprimaria alrededor del 90% hasta otros con cobertura en torno al 40%. También se constataron fuertes inequidades en contra de los más pobres, quienes viven en zonas rurales y quienes pertenecen a pueblos indígenas<sup>26</sup>.

Justamente, antes de los 4 años se rompen los patrones formales de la educación obligatoria y estandarizada de las salas donde concurren los niños de 5 años y se generan ofertas de gran variedad, calidad y formato. Esto se multiplicaba a la hora de recorrer los barrios y comunidades más pobres del sub continente, apareciendo en escena un conjunto acciones, experiencias, programas o políticas destinadas a atender, cuidar y/o educar a los niños más pequeños.

### 1.6.2 LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO INFANTIL TEMPRANO

Como se mencionara, la demanda de políticas y programas para la primera infancia ha ido aumentando relacionada, entre otras cosas, con el deseo de preparar mejor a los niños para la escuela, con la necesidad de la atención cualificada de los niños mientras los padres buscan trabajo, trabajan o estudian (Peralta y Fujimoto 1998) y al calor de decisión de contener a la infancia más vulnerable por parte de las políticas denominadas de superación de la pobreza en los 90 y de inclusión social, en las décadas siguientes.

Como ya se mencionara, a lo largo de los años 70 toman impulso los programas de educación no formal, llevados a cabo por organizaciones locales, no gubernamentales nacionales e internacionales, y también por el sector público. Esta última modalidad extendía sus actividades a niños de 0 a 7 años de edad y surge intentando dar respuesta al incremento de la pobreza en vastos sectores de la población infantil. La “educación inicial no escolarizada” (Fujimoto 2010), aparece como iniciativa ante la falta de equidad en la atención a la infancia y la falta de recursos gubernamentales.

Para atender esta creciente demanda por servicios de cuidado y educación de la primera infancia, varios países de la región han invertido política y financieramente a través de diversas modalidades programáticas. En muchos países, especialmente a nivel municipal o sub nacional, los esfuerzos de los gobiernos locales y de las organizaciones sociales, comunitarias, no gubernamentales, empresariales o religiosas, a veces coordinadamente y a veces no, han promovido respuestas con un alto nivel de innovación.

Desde la perspectiva de los Estados las iniciativas pueden clasificarse de la siguiente manera:

- Estrategias nacionales de Planes y Políticas Nacionales por la infancia en general, que definen el conjunto de interacciones y corresponsabilidades de los actores que conforman el sistema de protección de derechos a nivel nacional.

---

<sup>26</sup> Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago) 2013.

Dentro del conjunto de Metas establecidas se encuentran algunas directamente vinculadas con la primera infancia. Planes o Estrategias Nacionales se desarrollan en nueve países de la región: Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú y Venezuela<sup>27</sup>.

- Estrategias nacionales específicas para la protección de los derechos de la primera infancia, donde se puede incluir al Plan Nacional para la Primera Infancia, Brasil; el Sistema de Protección Social Integral a la Infancia “Chile Crece Contigo”, Chile; Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, Colombia; Política Nacional de Primera Infancia “Amor por los más chiquitos y las más chiquitas”, Nicaragua; Plan de Atención Integral a la Primera Infancia “PAIPI”, Panamá; Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia, Paraguay; Programa de Atención Integral a la Primera Infancia, República Dominicana; Sistema de Protección Integral a la Infancia “Uruguay Crece Contigo, Uruguay.
- Estrategias basadas en la articulación de áreas y de programas sectoriales a nivel nacional, sub nacional o municipal. Más allá de la existencia o no de estrategias nacionales de mayor o menor nivel de cobertura, existen en muchos países y en el seno de gobiernos locales provinciales, estatales o municipales, procesos de articulación de políticas que integran efectores de salud, educación, empleo, los servicios de protección de derechos a nivel local, acciones de fortalecimiento a las familias, capacitación de recursos humanos, fortalecimiento de experiencias e instituciones, etc. A modo de ejemplos, con sus enormes diferencias podemos ubicar en esta categoría al Programa “Educa a tu hijo”, Cuba; Estrategia Nacional “Creciendo Juntos” y Programa Nacional “Primeros Años, Argentina; Plan de Centros de Atención a la Infancia y la Familia “CAIF”, Uruguay; entre otros.
- Estrategias basadas en el fortalecimiento de entidades públicas o privadas que agrupan a múltiples efectores institucionales y que cuentan con un recorrido histórico con alto reconocimiento a nivel local. Entre estos ejemplos podemos identificar a la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), Chile; los Hogares Comunitarios de Bienestar, Colombia; a nivel nacional y una gran cantidad de iniciativas de este tipo a nivel municipal y local.

Gladys Kochen (2013) profundiza, al desagregar a las políticas, programas y acciones en función de organizar la multiplicidad de los receptores o destinatarios. Se diferencia, desde esta perspectiva<sup>28</sup>:

- Las políticas, programas y acciones con foco en los niños.
- Las políticas, programas y acciones con foco en la familia.
- Las políticas, programas y acciones con foco en la comunidad.
- Las que alcanzan a definir planes estratégicos integradores, que se expresan fundamentalmente a nivel local.

---

<sup>27</sup> Ver al respecto el trabajo del SIPI, “Estrategias nacionales para la protección de los derechos de la infancia: una mirada desde la integralidad”. UNESCO. SITEAL. Fundación ARCOR y UNICEF. Buenos Aires, 2014.

<sup>28</sup> Kochen, Gladis. Aportes conceptuales y experiencias relevantes sobre educación en la primera infancia. UNESCO, IPE, Fundación Arcor. 2013.

En el trabajo “Panorama sobre los servicios de desarrollo infantil temprano”, el BID, se clasifican los servicios de cuidado de los niños de 0 a 3 entre:

- Servicios de cuidado con modalidades institucionales y comunitarias.
- Los que trabajan con los padres y las familias.

En otro documento del BID<sup>29</sup> se ofrece la siguiente perspectiva:

- Programas y servicios para el cuidado infantil y la estimulación temprana.
- Programas y servicios nutricionales.
- Programas y servicios de salud.
- Otros programas sociales.

Waldman clasifica a las intervenciones de acuerdo al tipo de interacciones entre el servicio y la población infantil:

- Propuestas que implican alta interacción con los niños (educativos, socio-educativos o de salud, seguimiento del desarrollo, servicios de hogares comunitarios, ludotecas, etc.).
- Propuestas con interacción mediatizada por familias (alfabetización de adultos, educación parental, capacitación de agentes comunitarios, etc.).
- Propuestas masivas, sin interacción directa con los niños o con interacción indirecta (medios de comunicación, materiales educativos gráficos y audiovisuales, etc.).

Sea cual sea la forma de clasificar a los servicios siempre se destaca la diversidad de actores públicos, comunitarios y privados involucrados, sectoriales (salud, educación, protección social, sistemas de protección de derechos), niveles del Estado (nacional, provincial, municipal), entornos (familias, comunidades, instituciones de cuidado, centros de salud, medios de comunicación), etc. A la necesidad y la innovación, como rasgos característicos, se le suma entonces, la diversidad.

La expansión de la educación formal y la implementación de programas y estrategias integrales de apoyo al desarrollo infantil con la participación de diferentes actores han facilitado la ampliación de la cobertura y la mejora de la calidad de vida de millones de chicos en todo el continente. No obstante, las condiciones de ingreso de los grupos familiares más vulnerables no alcanzaban a ser modificadas, ya que solo se producía generaban mejores condiciones para uno o algunos de los miembros del grupo familiar, mejoras que se diluían intrafamiliarmente. En ese sentido una nueva generación de iniciativas de redistribución de los ingresos comenzó a desplegarse desde muchos de los gobiernos nacionales o locales de nuestro continente, los programas de transferencia condicionada.

---

<sup>29</sup> Modelos de atención integral en el desarrollo infantil: experiencia de América Latina y el Caribe.

### 1.6.3 LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

A mediados de los años noventa, comienza a instalarse en la región una nueva modalidad de política social, los programas de transferencias condicionadas (PTC), que progresivamente fueron alcanzando mayor cobertura y amplia aceptación entre los gobiernos y la población. La experiencia, nacida en Municipios de Brasil, operaba en 2011 en 18 países de la región y beneficiaba a más de 25 millones de familias (alrededor de 113 millones de personas), es decir, el 19% de la población de América Latina y el Caribe, a un costo que rondaba el 0,4% del PIB regional<sup>30</sup>. En nuestro país se identifica como Asignación Universal por Hijo para la protección social y de Asignación por Embarazo<sup>31</sup>.

La estructura básica de los PTC consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertos compromisos asociados al mejoramiento de sus capacidades humanas.

Los programas difieren entre sí en relación a sus destinatarios, ya que pueden estar dirigidos solo a población pobre indigente o también a población pobre no indigente. Algunos se orientan a las familias, otros a los hogares en conjunto y otros a partir de determinadas categorías de integrantes del hogar, preferentemente niños en edad preescolar y escolar, y mujeres en período de lactancia o embarazadas.

Las edades consideradas para el acceso a los beneficios también cambian. La mayoría de las experiencias se vinculan con las prestaciones, como en el caso de la educación donde se asocian las edades en virtud de la organización de los sistemas escolares de cada país. En el caso de los beneficios de salud, estos se concentran en las edades preescolares, aunque no de manera exclusiva<sup>32</sup>.

En el amplio informe de la CEPAL “Programas de transferencias condicionadas, Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe” (Cecchini; Madariaga 2011) se

---

<sup>30</sup> Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL.

<sup>31</sup> La AUH se propone reforzar las políticas de inclusión educativa a través del otorgamiento de una prestación no contributiva similar a la que reciben los hijos de los trabajadores formales “a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal”, a efectos de garantizar un piso de protección social. Es incompatible con la percepción de cualquier otro tipo de plan social. Excluye a aquellos trabajadores que se desempeñen en el sector informal y que perciban ingresos mensuales que superen al Salario Mínimo Vital y Móvil vigente.

La asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) tiene su origen el 30 de octubre de 2009 mediante el decreto del P.E.N. 1.602/09. Constituye una política que otorga una prestación no contributiva similar a la que reciben los hijos de los trabajadores formales “a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal”

<sup>32</sup> La exclusión de las familias pobres o indigentes que no tienen menores a cargo en algunos programas es una de las mayores críticas a estos programas. En algunos casos también los inmigrantes extranjeros que viven en condiciones de pobreza o extrema pobreza también quedan excluidos de los PTC.

menciona que los PTC tienden a responsabilizar a las jefas de hogar la función de establecer el vínculo entre el hogar y el programa y dar cumplimiento a las prestaciones obligatorias establecidas. Este papel ha tenido diversas lecturas, por una parte, se ha rescatado que esto permite un mayor empoderamiento de las mujeres en las decisiones del hogar, por ser ellas quienes manejan los ingresos transferidos, al tiempo que les otorgaría una mayor visibilidad y participación en la comunidad por su asistencia a cursos y talleres en el marco de los programas (León, 2008; Molyneux, 2007). Pero, por otra parte, se ha destacado que este empoderamiento termina siendo débil si no va acompañado de acciones ulteriores en ámbitos como el desarrollo de capacidades, la autonomía, la igualdad, la influencia y el aumento de las posibilidades de decisión (Molyneux, 2009).

Esto se fundamenta en el hecho de que las mujeres se incorporan a estos programas para aumentar el capital humano de sus hijos y no el propio (Molyneux, 2007). Asimismo, se ha cuestionado que los diferentes requerimientos de los programas terminan recargando y reforzando las actividades de cuidado que tradicionalmente han limitado la inserción de la mujer en el mercado del trabajo (CEPAL, 2006; Pautassi y Zibecchi, 2010<sup>33</sup>).

A pesar de los debates aún inconclusos sobre la idoneidad de estos programas y sus resultados en distintos ámbitos, se ha planteado que pueden representar un paso importante para poner a las familias pobres e indigentes con niños en edad escolar en contacto con sistemas de protección social más amplios e integrales<sup>34</sup> (CEPAL 2011). En este caso la primera infancia es uno de los grupos etarios donde más debería impactar este tipo de estrategias.

El rol de las instituciones de cuidado y educación de la primera infancia en este tipo de programas es central. En el caso de nuestro país han logrado convertirse en promotoras del acceso de los niños al derecho de la AUH, en la certificación del cumplimiento de las condicionalidades, de acompañamiento ante dificultades administrativas, etc. Ante el déficit de oferta, han surgido las organizaciones sociales y comunitarias y redes para garantizar la provisión de dichos servicios por parte de cuidadoras y educadoras comunitarias.

---

<sup>33</sup> Un valioso análisis de estas autoras se puede encontrar en “La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias”. CEPAL. UNICEF. 2010.

<sup>34</sup> Más allá de la cuestión aún abierta sobre la efectividad de su impacto en diversos indicadores (Fiszbein y Schady, 2009; Ribas, Veras Soares e Hirata, 2008; Veras Soares, Ribas y Guerreiro, 2007), la complementariedad y coherencia de sus instrumentos (Villatoro, 2008; Handa y Davis, 2006), y la legitimidad de sus principios orientadores (Freeland, 2007; Molyneux, 2007; Standing, 2007a), se ha reconocido el papel que estos programas han jugado en la conexión de las familias pobres e indigentes con niños en edad escolar con la protección social (CEPAL, 2010a). Se ha planteado, asimismo, que los PTC pueden representar un paso hacia la constitución de sistemas amplios de protección social, fundados en nociones de inclusión y universalidad de los derechos (Cecchini y Martínez, 2011; Simões, 2006; Bastagli, 2009).

## 2. SEGUNDA APROXIMACIÓN: ARGUMENTOS PARA LA INTERVENCIÓN

### 2.1 PROCESOS CONVERGENTES Y CONCURRENTES

Se reconoce que en los últimos veinte años se ha generado una gran cantidad de estudios y aportes teóricos publicados o presentados en congresos, encuentros de entidades gubernamentales, no gubernamentales y de organismos internacionales, que han permitido identificar argumentos que justifican la intervención en materia de primera infancia, desarrollo infantil temprano, desarrollo infantil, atención y desarrollo de la primera infancia, entre las diversas formas de identificar a este conjunto de iniciativas<sup>35</sup>.

Estos argumentos se pueden agrupar en tres perspectivas:

- i) la perspectiva de derechos
- ii) la perspectiva científica
- iii) la perspectiva económica

De acuerdo a donde se ponga el acento en la justificación, se pueden observar fuertes tensiones entre las tres, pero también es posible reconocer que, en general, a la hora de definirse los modelos de implementación de las políticas públicas, también se ponen en evidencia puntos de contacto que permiten acuerdos y desarrollo de competencias comunes entre los diversos actores de la primera infancia.

La consolidación de estos tres conjuntos de argumentos es a la vez resultado de una serie de procesos históricos y sociales que se han ido desarrollando a nivel mundial, regional y nacional en las últimas décadas. El siguiente es un breve repaso de estos procesos.

#### 2.1.1 LA PERSPECTIVA DE DERECHOS

La perspectiva de derechos, cuya fuerte vinculación con la primera infancia ha sido ya abordada abundantemente en páginas anteriores, se relaciona temporal y teóricamente con otro proceso político, social e institucional como el del reconocimiento de la ciudadanía plena de las mujeres. Como señala Marre (2013), el desarrollo de los estudios vinculados a las mujeres, a los niños y niñas y a los jóvenes como actores sociales han corrido en paralelo, como paso lógico en el camino hacia una visión más inclusiva de la sociedad y la cultura.

##### 2.1.1.1 RECONOCIMIENTO DE LA CIUDADANÍA PLENA DE LAS MUJERES

El reconocimiento de la ciudadanía plena de las mujeres se vincula fuertemente al control de la natalidad, la participación femenina en el mundo del trabajo, la búsqueda del acceso a la educación, la participación política y social, entre otros fenómenos. Se observó en las últimas décadas, el incremento de hogares con jefatura femenina.

---

<sup>35</sup> Ver: Gulzar (2013); Young (2002); Heckman (2006); Cunha y Heckman (2007); Myers (1998, 2000); Rozengardt (2011); Alegre (2013).



Paralelamente, como causa y efecto, ocurrió una disminución importante de la tasa de fecundidad total y, en consecuencia, el número de hijos e hijas pequeños fue cada vez menor (Rosemberg).

Los cambios en la percepción del rol y de la constitución de los grupos familiares, han acompañado y se han integrado a las transformaciones del rol de la mujer. Las políticas de conciliación de la vida laboral con la familiar han instalado, desde otra perspectiva, la temática del cuidado vinculado a la participación de la mujer al mercado laboral y de su propia educación.

Las mencionadas líneas instrumentales de ampliación de la obligatoriedad y de la cobertura educativa, el surgimiento de modalidades alternativas y no formales de cuidado y educación de la primera infancia y la implementación de políticas de inclusión social como los programas de transferencias condicionadas solo pudieron implementarse a partir del nuevo escenario social de la mujer y las mujeres, y a la vez son el resultado de la demanda por la ampliación de derechos de las mujeres.

### 2.1.2 LA PERSPECTIVA CIENTÍFICA

Las explicaciones de base biológica que han nutrido fuertemente el discurso de diversos organismos internacionales en las últimas décadas que justifican la intervención en la primera infancia, son tributarias de las disciplinas psicológicas y médicas, estas últimas muy vinculadas a los aportes realizados desde las neurociencias<sup>36</sup>. No obstante, estas contribuciones recientes se nutren de otras, ya desarrolladas por diversos campos de la ciencia que los alimentan. Es necesario reconocer que la discusión sobre la condición del niño viene siendo abordada desde hace algo más de cinco siglos<sup>37</sup>.

La idea de infancia, surgida en el siglo XVIII en la cultura occidental, alcanzó su madurez a finales del siglo XX, cuando se consensuó a escala planetaria, la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, situación que provocó un gran crecimiento de los estudios sobre la infancia, sobre los niños y sobre la niñez.

Consolidado el Estado moderno y la constitución de la ideología liberal, los niños hasta ese momento considerados peligrosos, se convierten en objeto del cuidado, la asistencia y la preparación para la vida adulta (Aries 1995), en el contexto de la ideología liberal-burguesa, caracterizado por la exaltación de un prototipo de hombre maduro, capaz de impulsar nobles ideales de progreso y la civilización (Hobsbawm 1997).

---

<sup>36</sup> “Los primeros años de vida de un niño son, sin lugar a dudas, los más críticos en términos de su desarrollo humano. Desde el nacimiento hasta los 36 meses, se sientan las bases para su desarrollo físico, emocional, lingüístico y social y, por lo tanto, emergen las primeras brechas de equidad que en el futuro marcarán la diferencia en los logros de unos niños respecto a otros”. (Pautas para el aprendizaje temprano en América Latina y el Caribe. BID, Enero 2013).

<sup>37</sup> En el año 1640, el filósofo, teólogo y pedagogo checo Juan Amos Comenio (1592-1670) planteó por primera vez que el niño tenía derecho a la educación desde que se nace.

Inicialmente fueron los filósofos, teólogos y literatos, los que exploraron a los más jóvenes desde la perspectiva de cada campo científico. Luego lo hicieron los expertos en las ciencias médicas, la biología y la psiquiatría, con una fuerte impronta positivista. Posteriormente se consolidaron especialidades profesionales dedicadas a la infancia como la pediatría y la psicología evolutiva. Posteriormente se generó el trabajo social sobre los niños y niñas que, por su vulnerabilidad, eran destinatarios de una atención espacial (Aries, 1962, 1960; Levine, 2007; Qvortrup, 2005; Zelizer, 1985 y 2005).

Freud, Adler, Piaget, Erikson y Bowlby desarrollaron nuevas teorías psicológicas según las cuales, además del cuidado, el afecto –especialmente materno- y la estabilidad familiar desde el nacimiento son indispensables para el buen desarrollo de niños y niñas<sup>38</sup>. En las últimas décadas, los pedagogos, psicólogos y abogados son los que más se han detenido a estudiar los procesos de la niñez y la adolescencia desde la perspectiva de derechos.

El niño de las sociedades modernas requiere de un complejo y especializado proceso socializador, lo que hace necesaria la existencia de una prolongada educación. Como lo señala Elías, el individualismo es un producto de la modernidad, pues para las sociedades antiguas no era necesario ser individual, tener una personalidad y, por lo tanto, un aparato psíquico tan complejo y organizado como el requerido para funcionar en las sociedades modernas. En esta dirección, configurar la infancia moderna, ha requerido de poderosas maquinarias culturales, capaces de socializar e individualizar. En esta tarea, la familia y la Escuela han ocupado un destacado lugar (Muñoz González 2012).

Muchas son las evidencias que permiten reconocer que las bases fundamentales para el desarrollo humano se constituyen desde la gestación, traspasan el crecimiento y florecen en los primeros años de existencia. Este período es decisivo en la vida de las personas, signa la constitución de los niños y niñas como sujetos, deja improntas que configurarán sus vínculos con otros, sus trayectorias escolares, sus gustos, sus temores, sus posibilidades e intereses, sus valores, confianza y autoestima.

Gran cantidad de estudios realizados en los últimos años indican que las interacciones de los niños pequeños con el entorno familiar y comunitario son fundamentales para favorecer el desarrollo integral, particularmente cuando estas interacciones son afectivas, receptivas, de calidad, intensas y frecuentes<sup>39</sup>. Desde el nacimiento hasta los 4 años se conforman los principales procesos de desarrollo nutricional, emocional, social y motriz de los seres humanos.

Los aportes de Piaget, Vygotsky y Winnicott<sup>40</sup> permitieron pensar el desarrollo de los niños a través de diferentes etapas hacia la integración en su grupo social, poniendo en

---

<sup>38</sup> Ver el prólogo del libro “Pensar la infancia desde América Latina” y su prólogo “De infancias, niños y niñas” de Diana Marré. Pag.13..

<sup>39</sup> Quintanilla, Maite Onochie. Situación de la primera infancia, una mirada regional. Noviembre 2011.

<sup>40</sup> El niño aprende jugando, juega hacia un aprendizaje organizado y serio. Juega para explorar y llegar a resultados con eficacia. “Jugar nos ayuda a entender la vida, y también el arte nos ayuda a entender la vida”, escribe Graciela Montes quien nos explica la llamada Tercera zona o zona

juego conceptos como personalidad e identidad, desarrollo cognitivo y fases de ese desarrollo, funciones mentales, habilidades psicológicas, zona de desarrollo próximo, la afectividad como componente fundamental del crecimiento humano y la importancia del vínculo entre la madre y el hijo. Estos y otros aportes permitieron enfrentar la discusión sobre la representación cultural de la infancia del grupo de pertenencia y las prácticas sociales que involucran a los niños. Silvia Schlemenson (1996) realizó en nuestro país aportes significativos en este campo, lo mismo que Castorina interpretando a Vygotsky en clave local (2002, 2004), entre otros.

Como señala Molina (2010), las neurociencias han aportado un fuerte cuerpo de evidencias sobre la existencia de períodos críticos y sensibles del desarrollo, visualizando ventanas de oportunidades, a veces únicas, para el logro de determinadas competencias. Por ejemplo, la reproducción neuronal es intensa en el período intrauterino. Para desarrollarse, estas células deben conectarse entre sí. Cuanto más estimulante sea el entorno primario, más conexiones positivas se producen en el cerebro. Por el contrario, la exposición a riesgos biológicos y psicosociales conduce a déficits en la estructura y el funcionamiento del cerebro y a un desarrollo emocional social y cognitivo incompleto. Las desigualdades en el desarrollo aumentan, según esta línea de pensamiento, cuando los riesgos se presentan en etapas tempranas y de manera múltiple y acumulativa<sup>41</sup>. Las desigualdades se podrían reducir con intervenciones en los primeros años de vida.

### 2.1.3 LA PERSPECTIVA ECONÓMICA

Los argumentos vinculados a Los aportes de las neurociencias se asocian fuertemente con la tercera perspectiva, la basada en evidencias alcanzadas por las ciencias económicas. Los aportes de Amartya Sen y James Heckman, premios Nobel de economía en los años 1998 y 2000 han sido fundamentales en esta dirección.

El enfoque economicista señala la relación costo-beneficio que supone la inversión social en distintas áreas, considerando no sólo el valor presente del gasto sino su impacto en términos de rentabilidad u ahorro futuro<sup>42</sup>. En términos generales, se parte de la confirmación de que los programas de desarrollo infantil temprano son una

---

potencial de Winnicott: “El punto de partida de Winnicott es el niño recién arrojado al mundo que, esforzada y creativa-mente, debe ir construyendo sus fronteras y, paradójicamente, consolando su soledad, ambas cosas al mismo tiempo. Por un lado, está su apasionada y exigente subjetividad, su gran deseo; del otro lado, el objeto deseado: la madre, y, en medio, todas las construcciones imaginables, una difícil e intensa frontera de transición, el único margen donde realmente se puede ser libre, es decir, no condicionado por lo dado, no obligado por las demandas propias ni por los límites del afuera. El niño espera a la madre, y en la espera, en la demora, crea.”

<sup>41</sup> Crear intervenciones efectivas para la primera infancia Un panorama de la nueva Serie de The Lancet “Desarrollo Infantil”. Harold Alderman, grupo Directivo Global de Desarrollo Infantil. Banco Mundial.

<sup>42</sup> ...la inversión social dirigida a enfrentar la pobreza infantil y juvenil no sólo se justifica por razones éticas y sociales, sino también por razones de estricta eficiencia económica: es la forma más eficiente de frenar la pobreza y la inversión más rentable desde el punto de vista de la productividad y el crecimiento. Por otra parte, debe significar también que la inversión social no se justifica sólo por razones de eficiencia, sino también por razones éticas fundamentales, ya que, en las condiciones de inequidad existentes, de esa inversión depende el efectivo cumplimiento de los derechos de los niños. (CEPAL, UNICEF, SECIB, 2001, p. 120).

buena inversión económica (van der Gaag s.f.), o que estos programas deberían ser vistos como estrategias de desarrollo económico a largo plazo (Martorell 1977). Esta construcción conceptual ha tenido un fuerte auge durante los años 90, en el auge neoliberal y se han puesto en cuestión en nuestro país luego de la crisis de fin de siglo y la implementación de una estrategia de recuperación del rol del Estado durante los últimos 10 años.

Desde Heckman (1974), la literatura analiza el impacto del cuidado infantil sobre el acceso al mercado de trabajo de las madres principalmente a partir de estimaciones sobre el costo y la elección de las madres de acceder al mismo<sup>43</sup>. En un artículo publicado por James Heckman en *Science* (2006) se señala que: *“...Invertir en los niños pequeños desfavorecidos es una iniciativa de políticas públicas poco habitual que promueve la equidad y la justicia social y, al mismo tiempo, fomenta la productividad en la economía y en la sociedad en general. Las intervenciones tempranas dirigidas a los niños desfavorecidos reportan beneficios muy superiores a los de las intervenciones en una fase posterior, como reducir el número de alumnos por profesor, la formación para empleos públicos, los programas de rehabilitación de reclusos, las subvenciones para educación o los gastos dedicados a la policía. Con los actuales niveles de recursos, la sociedad invierte en exceso en medidas de recuperación a edades más avanzadas y de modo insuficiente en los primeros años.”*<sup>44</sup>

Otra serie de análisis económicos realizados en diversos lugares del mundo, pero especialmente en los Estados Unidos de América, señalan la positiva relación costo-efectividad, inversión-tasa de retorno, de las intervenciones adecuadas en la primera infancia, así como del costo de no invertir<sup>45</sup>.

Tremblay, (s.f.) afirma que *“Los cerebros humanos son como los fondos de pensión debemos comenzar a invertir desde muy temprano”*. Así como el economista señalado, muchos otros consideran que la única forma de romper el ciclo intergeneracional de la pobreza es a través del desarrollo infantil temprano. Un buen comienzo en la vida es clave y apunta a reducir las brechas de inequidad (Sen & Brundtland 1999). Esta corriente identifica que: *“para que haya un importante rendimiento económico, son necesarios programas de alta calidad, advirtiendo que los programas públicos existentes a menudo son de escasa calidad y, por tanto, es probable que sean mucho menos eficaces. Concluyendo que es necesario garantizar la calidad como componente esencial de las inversiones en programas dirigidos a esta población* (Barnett 2009)<sup>46</sup>.

Los resultados de la Serie de The Lancet “Desarrollo Infantil”, presentada en 2011 señalaba que el incremento de cobertura en preescolar, con intervenciones integrales y de calidad ofrecía una relación costo beneficio de 6.4 a 17:1, ya que una mayor cobertura en preescolar tiene impactos benéficos en la escolaridad posterior, ofrece

---

<sup>43</sup> Ver, entre otros Berger y Black (1992), Gustaffson y Stafford (1992), Merkle (1993), Michalopoulos, Robins y Garfinkel (1992).

<sup>44</sup> Heckman J. J., 'Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children', *Science*, Vol. 312, N° 5782, 30 de junio de 2006, pp. 1900-1902.

<sup>45</sup> Barnett, 1996; Barnett y Masse, 2007; Karoly y otros, 1998; y Temple y Reynolds, 2007.

<sup>46</sup> Citado en Kochen, G. Aportes conceptuales y experiencias relevantes sobre educación en la primera infancia. UNESCO, IIPE, Fundación Arcor. 2013. Pág. 6

un aumento estimado en los ingresos futuros de \$11-34 billones de dólares americanos. Según los autores<sup>47</sup>, la primera infancia es el período más eficiente y costo efectivo para asegurar que los niños y niñas puedan beneficiarse de la educación, la escuela y de oportunidades futuras. En esa misma línea James Heckman (2000), premio Nobel de Economía de la Universidad de Chicago, concluye en sus estudios, que el retorno de cada dólar invertido en la educación temprana es mucho mayor (ocho a uno) que el de cada dólar invertido en programas escolares de la educación media y superior (tres a uno).

### 3. TERCERA APROXIMACIÓN: PRIMERA INFANCIA E INCLUSIÓN

#### 3.1 DESIGUALDAD-IGUALDAD

El debate sobre igualdad-desigualdad, atraviesa todo el pensamiento social moderno<sup>48</sup>. La desigualdad no puede comprenderse al margen de las relaciones de poder que operan en diferentes niveles y dimensiones de la vida social. De acuerdo con esta perspectiva relacional, la distribución de los bienes ocurre en el marco de configuraciones estructurales y de interacciones entre diversos agentes, en las que se disputa la apropiación de bienes (Reygadas, 2008). La igualdad, señala Garretón (1999), *“apunta a la distancia entre categorías sociales respecto del poder y la riqueza o, si se quiere, del acceso a instrumentos que determinan el poder sobre lo personal y el entorno”*, y su ideal es la completa proximidad. Por lo tanto, cuando se formula un juicio desde el paradigma de la igualdad, se juzga como negativa la distancia socio-económica entre individuos o entre grupos.

Siguiendo a Danani (2008), *“la idea de igualdad es simultáneamente amplia y ciega (en el sentido de la incondicionalidad) a cualquier atributo de los particulares. Precisamente por no estar condicionada a esos atributos, en un sentido fundamental podría ser definida como el derecho de todos los seres humanos a ser tratados con idéntica consideración”*.

---

<sup>47</sup> Alderman H, Baker-Henningham H, Behrman J, Black MM, Cabral de Mello M, Chang SM, Engle P, Ertem I, Fernald L, Grantham-McGregor SM, Hamadani J, Hidrobo M, Huffman S, Iltus S, Lozoff B, Meeks Gardner J, Nelson CA, O’Gara C, Powell CA, Rahman A, Richter L, Ulkuer N, Wachs TD, Walker SP, Yousafzai A.

<sup>48</sup> Señala Reygadas (2008), que, *“...dentro de la tradición liberal, desde 1698 John Locke definía el derecho igual de todos los hombres a apropiarse de los frutos de su trabajo, al mismo tiempo que legitimaba la propiedad. En 1754, Rousseau afirmaba que El primero al que, tras haber cercado un terreno, se le ocurrió decir esto es mío y encontró personas lo bastante simples para creerle, fue el verdadero fundador de la sociedad civil. Poco después, la igualdad apareció como una de las consignas centrales de la revolución francesa, con lo que el tema de la desigualdad quedó ubicado en el corazón de las reflexiones sociales de la era moderna. En el siglo XIX Proudhon lanzaría la frase “la propiedad es un robo” (1993(1840:13)), en abierto contraste con las ideas de Locke. Mientras que Marx y otros pensadores socialistas vieron en el capitalismo el origen de las desigualdades contemporáneas; ideas que inspiraron los movimientos socialistas en el Siglo XX. Los opositores al socialismo consideraron esta experiencia como injusta, ya que limitaba las libertades de los individuos, e ineficaz, porque anulaba la iniciativa y la libre competencia. A principios del Siglo pasado y principios del presente han renacido las polémicas sobre la desigualdad, particularmente a partir de la implementación del neoliberalismo y la globalización.*

La desigualdad de ingresos es un indicio de las disparidades en el acceso a la riqueza y el bienestar. Considerando riqueza y bienestar en un sentido amplio, en relación a los bienes y servicios que son susceptibles de apropiación humana, ya sean materiales o inmateriales, mercancías o no-mercancías, objetos, ideas, bienes o servicios, pero que tienen un valor para las personas de una sociedad, ya sea de uso, de cambio o simbólico<sup>49</sup>.

La desigualdad es un fenómeno multidimensional, complejo y estructural del capitalismo y no se refiere únicamente a cuestiones económicas, sino que atañe a todos los aspectos de la vida y afecta al conjunto de la experiencia social, como la clase social, el género, la edad, la etnia, la condición migrante, los consumos culturales, y otras formas de clasificación social. El acceso a los recursos productivos no depende sólo de las características individuales, sino de historias, trayectorias, y de los diversos dispositivos institucionales que operan en función de las mencionadas dimensiones sociales y de otros aspectos estructurales que forman el contexto en el que los individuos utilizan sus recursos. La desigualdad, señala Tezanos, (2011, 119) es, en última instancia, una cuestión de poder<sup>50</sup>.

Siguiendo a Reygadas (2008) *“Los procesos simbólicos son un componente fundamental de la construcción de la igualdad y la desigualdad. La distribución de los bienes y servicios nunca sigue una lógica “racional” culturalmente neutra, ni se ajusta al funcionamiento de un mercado perfecto, sino que pasa por los filtros de la cultura, cuyos procesos de valoración, clasificación, jerarquización, distinción, contra-distinción, equiparación y diferenciación, inciden en la cantidad y calidad de los beneficios que cada individuo y cada grupo recibe en una sociedad”*.

La desigualdad se detecta en varios planos, en el micro social, como diferencias de capacidades y recursos entre los individuos; a nivel meso social, en tanto existen asimetrías de relaciones dentro de las instituciones y campos de interacción; y en lo macro social, mediante la configuración de estructuras inequitativas en agregados sociales más amplios.

La desigualdad excluye, y la exclusión expresa su lado más dramático en la pobreza, expresión acabada de la desigualdad y, para comprenderla hay que identificar su contracara, la riqueza<sup>51</sup>.

Sin ninguna pretensión de encontrar salida a un debate tan profundo se puede coincidir con Minujín y Grondona (2013) que, *“la pobreza no es tanto una relación con (la ausencia de) ciertos bienes, como una relación social, económica y política”*. Castel, sostiene que el problema de la pobreza es uno de los múltiples (y más acuciantes)

---

<sup>49</sup> Reygadas, L. La apropiación, destejiendo las redes de la desigualdad. Anthropos. Universidad Autónoma Metropolitana. México, 2008. Pág. 35.

<sup>50</sup> El elemento fundamental de la estratificación es el poder. En todas las formas de organización humana la clave es quién tiene el poder suficiente en el entramado social como para articular y mantener un sistema de privilegios, de dependencias y de reparto de tareas que permita concentrar riquezas y disfrutar de posiciones ventajosas (Tezanos, 2001: 119).

<sup>51</sup> Menos del 0,002 por ciento de la población mundial acumulaba en 2010, más de la tercera parte de la riqueza existente en el planeta. Solo 103.000 personas concentraban el 36,1 % de los activos del conjunto de las naciones, que cobijan a más de 7.000 millones de habitantes.

síntomas de la cuestión social, esa tensión paradójica que emerge de la contradicción entre un imaginario basado en las nociones de igualdad y libertad, y la sumersión de una parte de la población en condiciones que atentan no sólo contra su ciudadanía, sino contra (las formas en que socialmente se ha definido) la condición humana. Lo que está en juego, como se planteara en la primera aproximación de este capítulo teórico, es el marco desde el cual se demarcan los umbrales de satisfacción de necesidades.

Los bienes mínimos que delimitan la pobreza y definen las necesidades varían en el tiempo y también culturalmente. Pero al constituirse como objeto de intervención estatal, la pobreza se reinscribe en tanto derecho a satisfacer esos mínimos sociales (Minujín y Grondona 2013). De allí la relevancia de comprender simultáneamente las estrategias políticas diseñadas para atenuar la pobreza<sup>52</sup>, en términos de su articulación con formas de constitucionalización de derechos, de presencia de espacios de participación de los sectores marginados y su inserción en el juego político (Fleury 2006), frente a dinámicas asistenciales en las que la lógica filantrópica sustituye el derecho<sup>53</sup>.

Si la pobreza es la expresión más acabada de la desigualdad, es entre las niñas y los niños donde las privaciones en el acceso a servicios de calidad derivados de la pobreza y los bajos ingresos tienen mayor impacto cuantitativo y cualitativo.

### 3.2 EXCLUSIÓN-INCLUSIÓN

Sin dudas, una parte importante del problema de la exclusión está vinculado a la definición o demarcación de “necesidades” y, como consecuente objeto de intervención estatal, esta se reinscribe como un asunto de delimitación del derecho a

---

<sup>52</sup> Según el trabajo “Pobreza: Un glosario internacional / edición literaria a cargo de Paul Spicker; Sonia Álvarez Leguizamón; David Gordon. - 1a ed. – Buenos Aires: CLACSO, 2009”, las definiciones de pobreza pueden identificarse en determinados grupos de ideas: a) la pobreza como un concepto material; b) la pobreza como una situación económica; c) la pobreza como condición social, de clase social y; d) la pobreza como juicio moral.

El primer grupo de definiciones se refiere a la pobreza como un concepto material. La población es pobre porque no tiene algo que necesita, o cuando carece de los recursos para acceder a las cosas que necesita. En cuanto a las definiciones que la señalan como situación económica, señala que si la pobreza está asociada a una falta de recursos, también puede ser entendida en términos económicos. Uno de los enfoques más utilizados para medir la pobreza es el de los ingresos, a tal punto que algunos científicos sociales consideran que pobreza es equivalente a bajos ingresos.

Las definiciones vinculadas a la clase social comúnmente refieren a las condiciones sociales de los pobres. La idea de “clase social” identifica la posición socioeconómica con el estatus socioeconómico. Para esta concepción, los roles sociales y ocupacionales son constitutivos de la noción de clase. El concepto de clase es utilizado tanto como un medio para conceptualizar la posición de los pobres en términos estructurales, así como de referencia para la investigación empírica sobre los impactos distributivos de las políticas públicas, por ejemplo, las relacionadas con educación o atención a la salud. Por último, la pobreza como un juicio moral. La pobreza es una privación severa y se considera que las personas son pobres cuando se juzga que sus condiciones materiales son moralmente inaceptables. Piachaud sostiene que la pobreza no es miseria, sino una miseria inaceptable. Afirma que el término “pobreza” “lleva consigo un juicio y un imperativo moral de que algo debería hacerse al respecto.

<sup>53</sup> Nora Gluz, Mariel Karolinski e Inés Rodríguez Moyano Políticas sociales y democratización de la educación: sentidos sobre la inclusión escolar de la primera infancia a partir de la implementación de la AUH en la provincia de Buenos Aires (2009-2013).

satisfacerlas. Lo que conduce a pensar en la exclusión como un problema asociado a la noción de ciudadanía y al proceso de implementación de la doctrina de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Los debates sobre su positivización, tal como han sido abordados también en páginas anteriores, transforman a la delimitación de esa igualdad y de los derechos adscriptos a ella en un problema político central de nuestras sociedades.

Aunque, igualmente que con otros conceptos de las ciencias sociales, no se observa un pleno acuerdo respecto de qué se entiende por exclusión<sup>54</sup>, sus alcances y qué es aquello que las políticas de inclusión debieran y/o podrían transformar, la perspectiva dicotómica que ofrece la exclusión/inclusión, más allá de sus limitaciones y riesgos reduccionistas, permitió en Argentina discutir sobre procesos vinculados a la participación, el reconocimiento o las relaciones sociales más allá del nivel de ingresos o las condiciones materiales de vida (Kessler 2010).

Como lo expresa Kessler<sup>55</sup>, el concepto se constituyó como eje transversal del debate político, al abarcar las distintas dimensiones de la exclusión, en relación a la educación, a la inmigración, a los derechos de las minorías, y al desarrollo, al referirse a regiones deprimidas, entre otros. También resultó un *“principio de homogeneización a partir del cual se pudieron pensar nuevas políticas sociales para una población por definición heterogénea”* (2010), caracterizada por procesos diferentes que generaban una situación de penuria.

---

<sup>54</sup> Desde sus inicios en Francia, el discurso de la exclusión social se ha difundido al resto de Europa. La Comisión de las Comunidades Europeas comenzó a utilizar el concepto en los años ochenta y en la actualidad este es ampliamente usado tanto por científicos sociales como por políticos. El Banco Mundial ha empleado la idea como un concepto multidimensional, que comprende el acceso a bienes y servicios, discriminación, negación de derechos y desigualdad (Perry, 2003). Las raíces de la idea en Francia están basadas en el concepto de solidaridad, principio que orienta el sistema de seguridad social (Dupeyroux y Ruellan, 1998). El sistema de seguridad social francés fue desarrollado a partir de 1944 a través del principio de *généralisation*, o la extensión progresiva de la solidaridad hacia personas que de otra manera estarían desprotegidas. La idea de “exclusión” fue introducida en 1974 por Remi Lenoir, como una forma de referirse a la población que había sido desatendida por las redes existentes. Por lo tanto, para Lenoir, los excluidos eran personas que habían quedado fuera del sistema. Sin embargo, el término se acercaba mucho a otras ideas de solidaridad y rápidamente se extendió a cubrir discapacitados mentales y físicos, ancianos e inválidos, drogadependientes, delincuentes, individuos con tendencias suicidas, padres solteros, niños que fueron abusados u hogares con múltiples problemas. La solidaridad identifica a la sociedad como una serie de redes de responsabilidad y deberes mutuos; redes complejas y que se superponen. La población está marginada cuando no está suficientemente integrada en tales redes; está excluida cuando no forma parte de ellas.

Según Castel (1998), el concepto de exclusión social permite comprender los cambios sociales producidos en el marco de la globalización de la economía, la privatización y los procesos de desregulación que hicieron colapsar la sociedad salarial y con ello los mecanismos de integración social. En esta nueva fase del capitalismo, el incremento de la productividad no conduce a un aumento de la mano de obra necesaria y deja a grandes masas de la población fuera no sólo del circuito de producción y consumo de las riquezas sociales sino también de las redes de protección social. Boltanski y Chiapello (2002), por su parte, refieren a las nuevas formas que asume la miseria social y a los dispositivos actuales de generación del beneficio a través de las cuales los explotadores satisfacen sus intereses esquivando las exigencias del bien común. Según estos autores, los usos del término han tendido a opacar la desigualdad como continuum y, por el contrario, han configurado una perspectiva dicotómica adentro-afuera.

<sup>55</sup> Citado en Gluz, Karolinski e Rodríguez Moyano (2013).



La inclusión se convierte, en un sentido contra fáctico, en un proceso de reparación de la desigualdad, por un lado, y de construcción de herramientas sociales, económicas, políticas e institucionales capaces de generar mecanismos que eviten lo que Rosanvallon (2011), identifica como el “desgarramiento” de la democracia: el crecimiento de la desigualdad.

### 3.3 INCLUSIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA DESDE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS

El neoliberalismo representa el primer proyecto de la modernidad que directamente reniega de la igualdad, cambiando de manera explícita los parámetros de legitimidad y por lo tanto, de merecimiento, pues se ha fundado en la desigualdad como virtud. Lo que ha resultado de los años de la transformación de las políticas sociales bajo el cuño neoliberal, es una desigualdad y una inequidad que, incluso, supera cualquier indicador de pobreza o de brecha, es el aniquilamiento de las expectativas de los distintos sectores sociales.

La contradicción de la institución y desconocimiento de derechos de manera simultánea, del trato y maltrato diferencial, los servicios para pobres y servicios para ricos, la segmentación del espacio público, la identificación de pobreza con criminalidad, entre otras prácticas, han marcado una forma de entender la política social como acto de generosidad, cuya calidad es una decisión “del que da” y frente a la que no hay alternativa ni elección.

Asumiendo el desarrollo infantil como un proceso complejo, interdependiente y fundante para la vida de las personas y de una sociedad más justa (Esping Andersen, 2009), la política pública debería poder desprenderse de todo componente asistencial y focalizado que dejó como huella profunda el paso del neoliberalismo, de lo contrario seguirá reproduciendo la desigualdad social. El cuidado y la educación de la primera infancia deben volver a ser “la primera mejor opción” para sectores cada vez más amplios, opción que no está ligada solo al acceso formal o la cobertura, sino con las condiciones de calidad de los intercambios de los niños entre sí, con los adultos y con los ambientes que los rodean.

Así como la desigualdad social es el resultado de acciones materiales y simbólicas mediadas por instituciones y políticas, la igualdad necesita de instituciones y procesos para generar y ganar espacio en la transformación social. Es necesario recuperar la capacidad de las instituciones de cuidado y educación para cumplimentar derechos sociales y re-ciudadanizar.

En términos políticos, y de acuerdo a las ideas que se vienen planteando en este marco conceptual, incluir es satisfacer derechos en base a la existencia de instituciones democratizantes que sostengan, vigilen y mejoren de manera continuada el desarrollo y crecimiento de niñas y niños en el marco de servicios de calidad y cantidad.

---

## CAPÍTULO 2. DEL MUNDO INTRAFAMILIAR Y PRIVADO A LA POLÍTICA PÚBLICA

### 1. LOS ESPACIOS DE CUIDADO Y EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA EN SU CONTEXTO HISTÓRICO

Sin la pretensión de ofrecer un acabado análisis de los factores históricos, sociales y políticos que influyeron en el surgimiento y consolidación de los espacios de cuidado y educación de la primera infancia en Argentina, resulta de gran interés poder identificar y describir los principales procesos y los contextos en los que estos se desarrollaron. *“Historia es lo que nos concierne, lo demás es erudición”*, señala Ferrer (2012)<sup>56</sup>.

En un campo de la lectura histórica en el que se puede encontrar una cantidad importante de documentos e investigaciones<sup>57</sup>, se trata de poder ubicar a los actores centrales involucrados, principalmente al Estado, e identificar los discursos, las concepciones y las prácticas que se han ido construyendo alrededor de estas instituciones a lo largo de las diversas etapas o ciclos en que se puede articular la historia institucional y política argentina y, particularmente, la de sus políticas sociales.

En materia de las instituciones de la niñez argentina, la explicación e interpretación del presente se puede sostener como resultado de un discurso inaugurado en el Siglo XIX e instaurado en el XX como parte de una trama de ideas y principios sedimentada por las creencias sociales (Carli 2011). Sin embargo hay que reconocer que existen múltiples influencias en cada etapa y que se pueden señalar, además, definidas fronteras entre los ciclos históricos, continuidades y discontinuidades o fracturas en una lectura de la historia contemporánea de nuestro país que, como señala Rapoport (2012) enfrenta a los historiadores a un sinnúmero de dilemas y “enigmas” que se hayan aún en pleno debate.

#### 1.1 NAVEGANDO SOBRE LA HISTORIA DEL CUIDADO Y LA EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA

Se pueden identificar tres procesos, que discurren en diferentes tiempos históricos que han impactado determinantemente en la actual condición y caracterización de las instituciones de cuidado y educación de la primera infancia. Ellos son:

- i. las primeras respuestas a lo social y el surgimiento e institucionalización del paradigma de la situación irregular.
- ii. la instauración y desarrollo del sistema público de educación inicial.
- iii. la creación y consolidación de experiencias comunitarias, con o sin presencia del Estado, de cuidado y educación de la primera infancia.

---

<sup>56</sup> Prólogo de Aldo Ferrer a Rapoport, M. Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003). Buenos Aires, 5ta. Edición, marzo de 2012.

<sup>57</sup> Los aportes de Carli; Puiggrós, Dussel, Dikel, Mazzola (2012).

Estos tres procesos se encuentran atravesados por coordenadas que les dan ubicación y contexto.

El primero de los tres procesos mencionados, el que da cuenta de “las respuestas iniciales a lo social y el surgimiento e institucionalización del paradigma de la situación irregular” se ubica en la etapa fundacional de la historia argentina. La institución protagonista es la Sociedad de Beneficencia, siendo las mujeres de la alta sociedad las responsables de su implementación. Las políticas migratorias de fin de siglo diecinueve y principios del veinte y las cambiantes condiciones laborales y de vivienda de las nuevas ciudades pobladas de hombres y mujeres que llegaron al país empujados por diferentes corrientes migratorias, determinaron la identificación de nuevas respuestas a lo social que reconstruyeron el sistema de control social. Surgen normas como la Ley Agote y otros instrumentos de este tipo, que consolidan la estatización del sistema tutelar-minoril.

La década infame y los conflictos sociales que la acompañaron, y las nuevas relaciones que se alcanzan entre los trabajadores y el Estado abren el horizonte para la llegada de una nueva respuesta pública a los problemas sociales. Este proceso se va extendiendo hasta la explosión de la crisis mundial y el surgimiento de los gobiernos peronistas. Sin embargo, el complejo tutelar-minoril proseguirá instalado en la cultura institucional y política hasta ya iniciado el Siglo XXI, cuando nuevas normas y nuevas instituciones propongan la consolidación del paradigma de la protección integral.

El sistema de educación argentino, y particularmente el nivel inicial, se conforma a fines del siglo XIX, consolidándose a partir de ese momento como la “institución” integradora y organizadora de la vida de los niños y de las familias. La institución escuela acompañó dinámicamente todas las etapas de la historia argentina, siendo atravesada su práctica por las distintas hegemonías económicas, ideológicas y políticas que alternaron la conducción del Estado en estos últimos ciento cincuenta años de vida social en nuestro país.

Las experiencias no formales de cuidado y educación de la primera infancia se pueden comenzar a identificar a partir de los momentos donde la inestabilidad política, con la alternancia de gobiernos civiles débiles y respuestas autoritarias, comienza a impactar en la economía y la situación laboral. Algunos antecedentes registrados dan cuenta de experiencias que llevan adelante jóvenes estudiantes secundarios y universitarios y profesionales en la década del 70, como parte del auge de la militancia social y política que se desatara en aquellos años. Inclusive, en los centros de formación docente de educación inicial, se organiza el sistema de prácticas en los barrios marginales y villas de emergencia de las grandes ciudades.

La oscuridad implantada por el régimen cívico-militar que derrocó al gobierno democrático en 1976, con su política de asesinato y desaparición forzada de personas diezmó a las organizaciones sociales y políticas, arrasando con las experiencias de organización popular y social de trabajo con la infancia y la primera infancia en los barrios.

El modelo socioeconómico neoliberal, iniciado bajo el plomo de la dictadura y consolidado en los años 90 durante el gobierno del Presidente Menem, forzó la implementación de programas focalizados de “reducción de la pobreza”, responsabilizando a las familias con bajos ingresos y a las organizaciones que las representaban, por la generación de respuestas para resolver los problemas originados en la desigual distribución de la riqueza. Se inicia, también en ese tiempo, el debate sobre las reformas jurídicas que derivan en la aprobación de la Convención por los Derechos del Niño y las consecuentes reformas políticas e institucionales que se fueron aprobando en todo el mundo y que en nuestro país maduran en el año 2005 con la aprobación de la Ley 26.061.

Los 90 son un momento de crecimiento y experimentación del trabajo de las organizaciones no gubernamentales y las redes que iban conformando. Surgen las experiencias de las “mamás cuidadoras”, llegan aportes del financiamiento internacional para programas “enlatados” y fluyen las ideas de la educación popular y de la pedagogía de la liberación de Paulo Freire. Una enorme creatividad y diversidad en los resultados de estas experiencias que debieron ocupar los espacios que el Estado iba abandonando.

El neoliberalismo transfirió a las provincias y municipios la responsabilidad de la administración de los servicios de salud y educación y limitó la transferencia de recursos para la inclusión de los más pobres, lo que provocó de hecho, la privatización y pauperización del cuidado y la educación de los niños y niñas más pequeños.

La crisis de fin de siglo, el derrumbe de la convertibilidad y las consecuencias en el incremento de la pobreza, la indigencia y el desempleo, generaron una gran demanda de apoyo para las familias en situación de vulnerabilidad. Aparecen en escena un gran número de organizaciones sociales, comunitarias, de desempleados, religiosas, etc. Con o sin experiencia estos grupos de mujeres y de hombres se hicieron cargo del cuidado nutricional, básicamente, de los más pequeños y los adultos mayores. Muchas de estas iniciativas perduraron en el tiempo y se fueron transformando en espacios de cuidado y educación de la primera infancia que se consolidaron como proyecto comunitario y educacional.

Los años del Kirchnerismo reconocen una recuperación del rol del Estado en las tareas básicas de la protección social. En el seno del sistema de educación formal se generó un importante incremento de la cobertura, mientras que los servicios no formales fueron encontrando en los gobiernos municipales y provinciales un espacio de fortalecimiento y sostenimiento que, aún limitado, posibilitó la mejora de la calidad de los servicios y el incremento en la cobertura de la atención de los más pequeños.

### 1.1.1 PRIMERAS RESPUESTAS A “LO SOCIAL” Y PARADIGMA DE LA SITUACIÓN IRREGULAR

#### 1.1.1.1 LOS NIÑOS EXPÓSITOS

La religión católica, desplegada desde la conquista y colonización de América hasta nuestros días, impulsó, con su lógica, mecanismos que intentaron dar respuesta a los problemas de integración social. En la época colonial la Iglesia católica había asumido la resolución de los problemas sociales, mediante las instituciones que se encontraban

bajo su dominio (asilos, hospitales, orfanatos, congregaciones, escuelas, universidades, etc.).

Durante la época colonial se conformaron dos modelos de infancia: por un lado, una infancia criada en el ámbito privado y por el otro, una infancia abandonada de la que debía ocuparse el espacio colectivo. Esto es, había una minoría de niños que recibía atención directa por parte de sus familiares, y una mayoría de niños cuyo cuidado quedaba en manos de otros. Esta situación se daba en todas las clases sociales, por lo que parece responder más a variables como el género –eran abandonadas más mujeres que varones-, el orden en la familia –cuanto menor era el hermano, más posibilidad tenía de ser entregado-, cuestiones biológicas- color de piel, enfermedades- y marcas sociales –hijos de solteras, de religiosas, etc.

Según relatan Graham, Pinto y Sardá (2011)<sup>58</sup>, entre los primeros antecedentes del sistema tutelar, de cuidados para niños, niñas y adolescentes, por fuera del ámbito familiar, es posible mencionar la fundación de la Casa de Niños Expósitos, el 7 de agosto de 1779, por orden del Virrey Juan José de Vértiz y Salcedo. En aquellos años, el territorio argentino se encontraba en plena conquista española, y Buenos Aires, al contar con un puerto muy importante para el comercio de la época, estaba habitada por un gran número de soldados ociosos que abusaban de las mujeres nativas. Fruto de violaciones, los embarazos no deseados devinieron en el abandono en la vía pública de decenas de niños y niñas recién nacidos. Ante esta circunstancia, el albergue tenía como principal objetivo evitar la muerte de estos niños y niñas.

La situación de los niños y niñas desprotegidos era motivo de preocupación, fundamentalmente de la caridad filantrópica y religiosa, ya que dicha Casa se sostenía con los aportes de entidades afines. La asistencia se encontraba estrechamente vinculada a la atención de la salud, pues los niños y niñas eran atendidos por quienes desarrollaban las primeras prácticas de medicina occidental en los centros urbanos. En este sentido, la intervención sobre ellos se transformó en disputa entre la esfera de la asistencia y la de la salud.

Poco se sabe sobre el destino de los niños y niñas que ingresaban a la Casa. Algunas versiones históricas relatan que luego de cierta edad, y tras obtener un determinado nivel de instrucción en escuelas para huérfanos, eran entregados a familias de la clase alta de la época para actividades de servidumbre.

#### 1.1.1.2 LA SOCIEDAD DE BENEFICENCIA

A poco de decretarse la independencia del país, en 1821, Bernardino Rivadavia decidió la creación de una institución revolucionaria para su época: la Sociedad de Beneficencia. Influído por las ideas liberales de la época, por las cuales se delegaba a la sociedad civil la responsabilidad de la intervención social sobre los sectores empobrecidos (Golbert, 2013). De esta manera, el Ministro Rivadavia, rompiendo con

---

<sup>58</sup> De libro “Situaciones de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina” Ministerio de Desarrollo Social. UNICEF. Graham, M. Pinto, G., Sardá, L. Buenos Aires. 2012. Pag.10.

el pasado colonial y la lógica de la Iglesia Católica, transfiere la Casa de Niños Expósitos a manos de esta nueva institución, re definiendo así que fuera el Estado y no la Iglesia el que se ocupara de la atención a los pobres.

Esta organización tuvo casi en exclusividad la intervención sobre las manifestaciones de la cuestión social desde su creación hasta su declinación, que se da a mediados del siglo XX, cuando el Estado se hace cargo de las políticas sociales. Esta no fue la única novedad, sus fondos provenían tanto de aportes privados como de fondos que el Estado nacional proveía. Tenía un carácter femenino, ya que sólo podían pertenecer a esta organización las mujeres de la alta sociedad para que llevaran adelante las obras de beneficencia; y las primeras destinatarias de su acción eran también las mujeres, por considerar que la mujer es la educadora moral por excelencia, en una ciudad como la de Buenos Aires que, hasta ese momento, no contaba con escuelas para ellas.

Desde esta concepción, el accionar de la “Sociedad de Damas de Beneficencia” estaba basado en la tutela entendida como una relación entre ricos y pobres donde los sectores acaudalados “tutelan” a los pobres mediante consejos de orden moral, de manera tal que éstos incorporen los valores morales necesarios para lograr ser un hombre o mujer “de bien” y “trabajador”, para -de esta manera- salir de la situación de pobreza. Años más tarde, bajo el gobierno del general Justo José de Urquiza, cambia de nombre y pasa a llamarse Casa Cuna.

Así, la protección a la infancia pobre era motivo de preocupación de la caridad privada, y aparecía esporádicamente como asunto de preocupación pública estatal en relación con políticas sanitarias o educativas. Esta perspectiva filantrópica tradicional se transforma a partir de la irrupción de la “cuestión social”, con la primera gran oleada inmigratoria en 1880, y la consecuente transformación demográfica de la Ciudad de Buenos Aires y el resto del país. Fue entonces cuando esta problemática salió del ámbito privado e ingresó a la esfera de lo público, hito fundacional para la sociedad de la época.

#### 1.1.1.3 EL PATRONATO

En 1892, se crea el Patronato de la Infancia con facultades para intervenir en cualquier asunto referente a menores en peligro moral o material. Los juzgados de menores intervenían discrecionalmente tanto para niños y adolescentes que cometían delitos como para aquellos que se encontraban en inminente abandono, en “peligro moral o material”. El modelo de intervención del Patronato respondía al paradigma de la doctrina de la situación irregular que consideraba al niño o niña como “objeto” y tutela por parte del Estado.

Con la inmigración en la Ciudad de Buenos Aires y en el resto del país, la pobreza imperante y los problemas sociales existentes, el Estado respondió a esta problemática tomando medidas que, lejos de brindar protección a la comunidad, buscaron ejercer el control social. En ese contexto, se sancionó en 1902 la Ley de Residencias, que contemplaba la expulsión de extranjeros, y la Ley Agote en 1919. Estas leyes tuvieron una impronta fuertemente discriminatoria.

La Ley 10.903 de Patronato del Estado (Agote), ley tutelar penal (algunos la denominaron ley *sui generis*), por medio de la cual un juez decidía la disposición de los niños que eran considerados peligrosos o se hallaban frente a una situación de “peligro moral o material, o abandono moral o material”. Reguló la situación de las personas menores de edad, ya sea como autores o víctimas de delitos o en abandono o peligro moral.

Los “menores” objeto de protección eran considerados “peligrosos” y por ello separados de su entorno familiar en forma discrecional. Las razones esgrimidas podían ser desde situaciones de pobreza, maltrato, violencia familiar y abuso. No existían garantías mínimas que pusieran límites a dicha intervención estatal.

De esta manera, y de forma simultánea a la expansión de la educación básica iniciada unas décadas antes, se crean los Tribunales de Menores y los Consejos de Minoridad, y a través de la transferencia de recursos a instituciones privadas o estatales se crean y sostienen un gran número de instituciones tutelares, grandes institutos asistenciales y penales, hogares, orfanatos, así como instituciones psiquiátricas en las cuales se daba albergue a los niños por fuera del ámbito familiar y comunitario. La mayoría de estas instituciones aún existen, en general dependientes de las áreas sociales de los gobiernos provinciales, y han adaptado muchas de sus prácticas y sus objetivos institucionales y forman parte, del actual sistema de cuidado y educación de la primera infancia.

Se inicia así un proceso de invisibilidad y exclusión de niñas y niños pobres, partiendo de la idea del menor como objeto de la compasión-represión sostenida en la tendencia a considerar que los problemas sociales, más que eso, representan patologías individuales que deben ser corregidas.

Eran tiempos en que Argentina salía de las luchas internas entre federales y unitarios, intentando constituirse como Estado-Nación, lo que implicaba definir cuestiones vinculadas al modelo político-económico para el país. El sector político que asume entonces el gobierno lleva adelante ideas liberales y positivistas y se logra imponer un modelo agroexportador, a partir del cual los centros de poder mundial, (particularmente Inglaterra) donde el proceso de industrialización y la instauración del capitalismo alcanzaba un desarrollo inusitado, demandaban de las colonias (particularmente latinoamericanas) la materia prima proveniente de la producción agrícola-ganadera.

Ante esta alta demanda, surge desde la clase dirigente (tanto económica como política), la imposición del modelo agroexportador, organizar a la nación como “el granero del mundo”, adecuando al país a las exigencias europeas. En este esquema, el rol del Estado es mínimo: garantizar la propiedad privada, los derechos individuales, la seguridad interior y la defensa nacional. En la relación Estado-Sociedad civil-Mercado, el Estado no tiene injerencia en lo económico, ya que deja en manos del Mercado la regulación del juego entre oferta y demanda; así como tampoco incide en aquellos problemas denominados “sociales” (la pobreza), delegándolos a la incipiente sociedad civil.

Conviviendo con las ideas liberales en relación a la cuestión social, la doctrina de la iglesia católica y los aportes del positivismo también van determinando e influenciando sobre las respuestas del mundo político frente a los nuevos desafíos que la etapa histórica planteaba.

Desde la perspectiva de la Iglesia Católica, más precisamente a partir de la redacción de la Encíclica *Rerum Novarum* (1891), por parte del Papa León XIII, se producen ciertas modificaciones en esta forma de comprender e intervenir en los problemas sociales. Dando origen a lo que se denominó doctrina social de la Iglesia, representada como corriente de pensamiento en el catolicismo social. En nuestro país los adherentes a esta doctrina tuvieron una participación activa en diversos ámbitos políticos, reclamando ciertas propuestas legislativas referidas a las condiciones de los trabajadores. Particularmente en los reclamos vinculados a la mujer y a los niños el objetivo estaba centrado en el cuidado de la familia – considerada doctrinariamente como institución básica de la sociedad-; en tanto que el descanso dominical era estipulado a los fines de que el obrero y su familia cumplieran con la celebración litúrgica.

Por otro lado, el positivismo abona la conformación del Estado-Nación a partir de la idea de orden y progreso, buscando en la ciencia la explicación de las causas de la pobreza. Con inspiración positivista, se intentó organizar el país en base a la mirada científica, generando una institucionalidad adecuada para ello, siendo los pilares la educación, la salud y las instituciones de asistencia social. Por ejemplo la Ley 1420, Nacional de Educación, (1884) fue el pilar para formar el “pueblo de la Nación Argentina”.

Surge también en esa época un movimiento conocido como *movimiento médico higienista*, que si bien era liderado por profesionales de la medicina, incorpora a intelectuales y políticos, unidos por la convicción de la necesidad de la racionalización de las prácticas destinadas a dar respuesta a la cuestión social.

#### 1.1.2 SISTEMA PÚBLICO DE EDUCACIÓN Y DESARROLLO DEL NIVEL INICIAL

##### 1.1.2.1 ORÍGENES DE LA EDUCACIÓN INICIAL

El nivel inicial en nuestro país y en Latinoamérica nace atravesado por algunas de las tensiones que aún hoy persisten y se expresan en su modelo de expansión, organización y funcionamiento (Diker). Una de estas tensiones, la que se plantea entre la función educativa y asistencial del nivel, tiene una enorme trascendencia a la hora de analizar las particularidades de las distintas modalidades de cuidado y educación de la primera infancia que se expresan en la actualidad.

Como señala Fernández (2009), es de suponer que el kindergarten o jardín de infancia<sup>59</sup> en nuestro país, ha sufrido metamorfosis en el campo pedagógico en la construcción de su identidad, velando los debates políticos que a lo largo de la historia

---

<sup>59</sup> Denominación acuñada por Federico Froebel para identificar a la nueva escuela que, desde los grados iniciales a los finales, los niños pudieran crecer, desarrollarse y madurar de manera natural.



nacional tuvieron lugar en torno a temáticas como la niñez, la minoridad y el cuidado de la primera infancia.

A mediados del siglo XIX Sarmiento comenzó a diseñar un sistema educativo integrado fruto de lo conocido en sus viajes por Europa y Estados Unidos. En su libro *Educación Popular* (1848), describe las bondades de las instituciones para la primera infancia como las Cunas públicas y las Salas de Asilo francesas. Las primeras destinadas a niños de hasta dos años y las otras hasta los siete<sup>60</sup>. Continuando la lógica imperante en la época, adjudica a la mujer el rol central de la educación de los más pequeños.

Sarmiento mostró fuerte admiración por el modelo norteamericano fundado en Boston por Horace Mann y Mary Peabody de Mann, quién colabora con él para seleccionar y traer al país a las primeras maestras y para pensar la estructura del sistema que se plasmó en la ley de Educación de la provincia de Buenos Aires. Según una gran cantidad de autores, la estructuración del sistema de instrucción pública centralizado estatal -SIPCE - se originó en el marco de un orden conservador cuya meta era la homogeneización, la centralización y el disciplinamiento de la sociedad.

En 1870 Juana Manso, muy cercana a Sarmiento, impulsó la creación del primer jardín de infantes subvencionado por el Estado en la Ciudad de Buenos Aires, bajo las ideas desarrolladas por el pedagogo alemán Federico Froebel quién señalaba la necesidad de llevar adelante una propuesta pedagógica para los niños pequeños que se diferencie “de las instituciones preescolares de su tiempo que o bien sólo vigilaban a los niños o les impartían enseñanza escolar” (Heiland, 1990)<sup>61</sup>.

Cómo adelantándose a la sobreactuada tensión entre educar y asistir que acompañaría todo el recorrido de las políticas sociales dirigidas a la primera infancia, Froebel definía al jardín de infantes como una institución educativa, donde el juego creativo es el que contribuye esencialmente a la construcción del conocimiento, donde la propuesta rompe con los métodos y los contenidos tradicionales y donde se ofrece una modalidad contrapuesta a la tutelar, de guarda, protección y vigilancia de los niños.

Juana Manso, una mujer de fuertes convicciones, enfrentó a las ideas hegemónicas de la época y sostuvo prácticas como la co-educación entre hombres y mujeres y la importancia de los jardines de infantes. Por sostener estas ideas fue desprestigiada por la sociedad y sufrió acusaciones y persecuciones de todo tipo. Ella misma luchó y ejerció personalmente distintos derechos para la mujer, fue escritora, fue la primer mujer que asumió un cargo público en la Argentina, etc., mientras proponía modernas concepciones para la educación de los más pequeños, bregando por un cuerpo libre, estimulaba los recreos, las clases de gimnasia, los patios de juego y las aulas abiertas y aireadas, todos estos elementos inexistentes en las escuelas de entonces, por lo que sus posturas pedagógicas eran consideradas amorales y pecaminosas.

---

<sup>60</sup> Sarmiento, D. (1848) citado por Fernández (2009) “un hecho conquistado por la civilización y entra por lo tanto en el dominio de la educación popular (...) Su objeto es modificar el carácter, disciplinar la inteligencia para prepararla para la instrucción y empezar a formar hábitos de trabajo, de atención, de orden y de sumisión voluntaria”.

<sup>61</sup> Citado por Diker, G. en *Organización y perspectiva de la educación inicial en Iberoamérica: principales tendencias*: OEI. Buenos Aires, s/f. Pág. 5.

Es posible encontrar en estas etapas fundacionales el establecimiento de algunas estructuras que podrán observarse luego, a lo largo del tiempo y hasta nuestros días: una de ellas es la estrecha relación que se establece entre la satisfacción de los derechos de la mujer y la satisfacción de los derechos de las niñas y niños. La otra está vinculada al rol central que asume la mujer en las actividades de cuidado y de educación de los niños.

#### 1.1.2.2 LA EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA COMO NIVEL EDUCATIVO

Hacia fines del siglo XIX terminaron de consolidarse los sistemas educativos a nivel provincial y nacional que se venían proyectando desde décadas anteriores, en la que el nivel inicial era una pieza integrante pero no principal destinado originariamente a los sectores medios urbanos. En 1875, se sancionó la Ley de educación de la provincia de Buenos Aires y en 1885 se funda en la ciudad de La Plata el primer jardín de infantes. En 1884 se sanciona la Ley 1420 que preveía la creación de “uno o más jardines de infantes en las ciudades donde fuera posible dotarlos suficientemente”, quedando de esta manera en manos de las jurisdicciones la posibilidad y decisión de crearlos. La edad permitida para poder acceder a los jardines de infantes era en ese momento los 4 años.

Tres elementos, entre otros, se destacan en este texto fundante, la intervención estatal a nivel nacional, la identificación del ámbito “jurisdiccional” o dicho en términos actuales “territorial” o “local” en la definición de la implementación de los servicios y la gratuidad de los mismos.

No obstante lo importante de los avances conceptuales y políticos observados, como señala Diker, hubo que esperar más de cien años para que los Estados definieran como una prioridad política, el desarrollo de instituciones específicamente educativas destinadas a la primera infancia. Tanto en Argentina, como en el resto de los países de Latinoamérica, se centró en esos años el esfuerzo en la universalización del sistema educativo elemental, dejando al sistema inicial sin definiciones políticas, institucionales y pedagógicas hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX. Lo que determinó que una de las características centrales de los servicios destinados a la primera infancia sea su “diversificación”.

*Siguiendo a Diker, “cada una de estas ofertas instaló un modo particular de entender la función social del jardín de infantes y su especificidad pedagógica. Así, mientras que las salas de jardín que funcionaban en las escuelas normales se convertían –siguiendo los principios del normalismo de la época- en espacios de experimentación de los principios froebelianos o –ya en las primera décadas del siglo XX- de las propuestas de inspiración escolanavistas, las salas maternas se definían por su carácter netamente asistencial con una fuerte impronta de los cuidados de tipo médico-sanitarios, frente a la preocupación por la situación de abandono de los niños ante la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo y la extrema pobreza en que vivían un número importante de familias”.*

Otro elemento fundacional, que comienza a ponerse en cuestión en esos tiempos y que aún hoy acompaña todos los debates sobre los espacios para la primera infancia

es el que tiene que ver con el perfil y la formación de las personas, mujeres en su inmensa mayoría, que asumirán el rol del cuidado y la educación de los niños y niñas.

La figura de Sara Eccleston será fundamental en este sentido. En 1897, comienza a funcionar en la Capital Federal la "Escuela Especial de Profesorado en Kindergarten", bajo su dirección; pero, en 1905 es clausurada y convertido en escuela normal para maestros. Las primeras profesoras egresaron en 1888 con el título de "Profesoras de Jardín de Infantes" y llevaron como marca distintiva una fuerte tendencia moral y religiosa que fuera años más tarde el principal argumento de ataque al jardín por parte del mencionado normalismo positivista que defendieron el carácter laico de la norma, disputando fuertemente los contenidos "místicos y religiosos" que pregonaban los "espiritualistas". Uno de los grandes debates en torno a la educación inicial se ponía sobre el tapete. Su carácter no escolar, es decir por fuera del sistema educativo; y, a la vez, su estrecha ligazón con los principios espiritualistas que propiciaba el método froebeliano vacío de contenidos científicos de enseñanza (Fernández). A principios del siglo XX se señalaba que la educación debía comenzar a los 7 años de edad, lo que dejaba fuera del sistema educativo al jardín.

Los albores del siglo XX encuentran al Nivel en la disputa por su supervivencia. En distintos ámbitos el jardín de infantes era cuestionado, ya no sólo por su pertinencia sino también por su carácter nocivo para los más pequeños. Fue Leopoldo Lugones, quien trabajó para convencer a directores de escuelas normales y hasta al Ministro de Instrucción Pública, Joaquín V González, de lo poco eficaz y perjudicial que podía resultar que los niños iniciaran la escolaridad antes de los siete años; al mismo tiempo que resultaba excesivamente costoso. Según relata Fernández en su trabajo, en ese momento se sostenía que: *"Todas las Escuelas Normales aseguraron que los niños que habían pasado por el jardín "eran inferiores en mentalidad y generalmente eran los rezagados, los fracasados, sin contar los casos de indisciplina"*. Estas conclusiones tienen su correlato en el detenimiento del crecimiento del Nivel, llegándose incluso a cerrar muchos de los jardines de infantes de la época.

### 1.1.2.3 ESTADO DE BIENESTAR Y LA EDUCACIÓN INICIAL

A mediados del siglo XX en toda la región se observa una expansión de la oferta educativa sostenida por el Estado. Esa expresión del "Estado Benefactor<sup>62</sup>" parece responder a las necesidades surgidas del proceso de modernización e industrialización de la época, entre ellas la progresiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo y en la consiguiente ampliación de derechos sociales y laborales y la profundización del rol del Estado como salvaguarda de la salud –y por consiguiente la productividad- de la

---

<sup>62</sup> Estado Benefactor, señala Isuani, (1991) "...consiste en un conjunto de instituciones públicas supuestamente destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo o de la población en su conjunto y a reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado. Ellas operan en el terreno de la distribución secundaria del ingreso mediante transferencias monetarias directas (pensiones, prestaciones por desempleo o asignaciones familiares) o indirectas (subsidio a productos de consumo básico), provisión de bienes (programas de complementación alimentaria) y prestación de servicios (educación/salud".

población y la identificación de la escuela como una institución privilegiada de preservación de la higiene (Ospina López 1990)<sup>63</sup>.

La llegada del peronismo al poder en Argentina expondría nuevamente el debate sobre el rol del Estado en la educación para las nuevas generaciones. Perón, en su rol de Secretario de Trabajo y Previsión favorece la creación de jardines de infantes en las fábricas.

En una lógica que concebía a la niñez como depositaria de la acción social del Estado aparece lo que Mazzola denomina “el paradigma de la normalización<sup>64</sup>”, centrado en la infantilización y pedagogización de la infancia (Casas 2006). Se trata de la conceptualización de la infancia que parte de considerar al niño como menor a formar. La familia y la escuela cumplirán las funciones de control y socialización, y nuevos enfoques, como el sociológico de control social y el psicosocial (la crianza), estarán en su base.

Según Carli, en el discurso del peronismo acerca de la infancia, hubo una articulación entre los enunciados liberales, socialistas y nacionalistas. La niñez fue concebida como depositaria de la acción social del Estado. La política social llevada a cabo desde la Fundación de Ayuda Social presidida por Eva Perón se distinguía de la beneficencia para dar lugar a la “justicia social”. Así los “pequeños descamisados” del interior del país fueron los destinatarios de una estrategia política. En la trama de discursos peronistas se distinguen la apelación al niño pobre de Evita y de la apelación al niño universal de Perón. A su vez, convivían los postulados de la Iglesia católica crítica del naturalismo de Rousseau y las ideas de la escolanovistas.

Durante estos años, el Estado argentino suspendió la transferencia de recursos a los organismos de caridad privados, ya que toda la población destinataria (huérfanos, niños abandonados, ancianos, enfermos y aquellos que no podían proveerse su propio sustento) pasó a la órbita de la Dirección Nacional de Asistencia Social. A diferencia de lo que pretendían las llamadas “damas de la caridad”, los recursos eran distribuidos entre la población más desfavorecida a los fines de aminorar las diferencias sociales.

Desde la Dirección Nacional de Asistencia Social comenzaron a implementarse políticas novedosas con respecto a la infancia, entre las cuales se destaca la fuerte reorganización de todos los institutos que pasaron a ser hogares abiertos, lo que permitió el contacto familiar y la asistencia a escuelas públicas.

La Fundación Eva Perón promovió actividades recreativas y deportivas para los niños, niñas y jóvenes sin cuidados parentales. Una cuestión interesante para destacar,

---

<sup>63</sup> Citando a Diker: “De hecho, se trata de un período de auge de la puericultura en las escuelas infantiles y de extensión de las campañas de mejoramiento de la salud y alimentación infantiles, las vacunaciones y la difusión de normas de higiene a través de las escuelas (Harf y otros, 1996). Interesa destacar que, con independencia del estado de la discusión pedagógica acerca de la educación infantil, el desarrollo de la oferta destinada a los niños pequeños parece responder en este período más a razones asistenciales que pedagógicas”.

<sup>64</sup> Casas, F. “Infancia y representaciones sociales”. Instituto de investigaciones sociales sobre calidad de vida de la Universidad de Girona. Política

referida a los asilos donde se alojaban niños abandonados, huérfanos o delincuentes, es que ya no se pensaban como instituciones donde debía regir el orden carcelario para corregir conductas disvaliosas, sino por el contrario, los hogares debían asegurar la felicidad de los niños que allí se alojaban. Las nuevas formas de intervención del estado representaron un corte definitivo con la “beneficencia estigmatizante”.

En esta etapa se crearon una gran cantidad de jardines de infantes, también se fundaron la Ciudad Infantil -institución destinada a los niños huérfanos entre los dos y los seis años a cargo de maestras especializadas en jardín de infantes-, la Ciudad Estudiantil, los Hogares Escuela y la República de los Niños.

Este modelo plantea claramente lo que en la Constitución del 49 se expresa como la “la especial y privilegiada” consideración que debía tener el Estado para con las madres y niños, a la vez que afirmaba la unidad de sistema educativo y la responsabilidad que le cabía en relación a ser garante de la educación. Refuerza el rol protagónico de la mujer-docente (Ponce) en la educación de la primera infancia y en la formación de la personalidad infantil.

Los jardines de infantes se convirtieron en piezas claves en la estrategia del gobierno destinadas a los sectores populares como instituciones para igualar las condiciones sociales del crecimiento infantil. En la provincia de Buenos Aires se aprueba la Ley 5096, que instauraba la Educación Pre-escolar, gratuita y obligatoria, y la creación de los Jardines de Infantes en todo su territorio destinados a niños y niñas de 3, 4 y 5 años, y cuyo fin primordial era la promoción de proteger, asistir y favorecer el desarrollo integral -físico, moral, intelectual y estético- de todos los párvulos sin distinción de credo, raza ni condición social de acuerdo a los principios froebelianos y montessorianos. Fernández destaca que en uno de sus considerandos se refiere a la existencia de la madre trabajadora, que por tal condición no puede ocuparse de la crianza y educación de sus hijos, y de aquí la necesidad e importancia de la creación de los Jardines de Infantes. Esta Ley, cuyo puesta práctica estuvo limitada por el alto costo que su implementación demandaba, estuvo en vigencia hasta 1951, año en que se deroga y se la reemplaza por la Ley 5650 que modificaba la obligatoriedad por el carácter voluntario de la misma.

Estos jardines cumplieron la doble función pedagógica y social, ya que el ciclo básico era identificado ya como preparatorio para la escuela primaria con la inclusión del juego y docentes especializados, mientras que desde la perspectiva social se pretendía que los jardines garanticen el acceso de las madres al trabajo, la atención de la niñez marginada y la posibilidad de generar transformaciones y mejoras en los hábitos familiares.

#### 1.1.2.4 MODERNIZACIÓN Y MASIFICACIÓN

Los años 60 y 70 serán los testigos de la masificación del jardín de infantes y sus prácticas. El nivel inicial comienza a tener mayor presencia en las políticas educativas estatales, tanto en los aspectos normativos y presupuestarios como discursivos. Comienzan a aparecer a nivel regional procesos de regulación sobre el funcionamiento de las instituciones y a organizarse su expansión, reconociendo a la educación como el

primer nivel del sistema educativo. Esta expansión se vincula a varios de los procesos desarrollados en la primera parte de este trabajo, entre los que se destacan la influencia de las corrientes psicológicas que instalarán definitivamente la idea de que la educación inicial cumple una tarea central en el desarrollo evolutivo infantil. Abriéndose una etapa de amplia creatividad que puso en tela de juicio la modalidad imperante en las cuestiones pedagógicas y normativas del jardín tradicional, dando inicio a la etapa de la escuela nueva: la actividad, la libertad, la vitalidad, la colectividad y la individualidad, como señalaba Hebe Duprat (1968) al caracterizar las propuestas de la etapa denominada del “aprender a aprender”.<sup>65</sup>

El crecimiento de la oferta abarcó a todos los sectores sociales, aunque el impulso del Estado de la etapa inmediatamente anterior decreció y fue superado por la acción de los particulares (Fernández; Lemos y Wiñar 1997).

Transcurriendo el ciclo de gobiernos democráticos débiles y golpes militares antipopulares, muchos educadores se animaron a llevar algunas de sus ideas a las salas y aulas, lo que era leído como una subversión política. Los gobiernos de facto proponían el regreso a la centralidad y autoridad familiar por sobre la del Estado en la educación y la vuelta a la doctrina de la situación irregular, que supone a los niños como sujetos pasivos sin derecho a opinar ni a participar de sus propias cuestiones.

El gobierno democrático del 73 impulsó y sancionó la Ley Nacional 20582, que aún no ha sido reglamentada, de creación del Instituto de Jardines Maternales Zonales, como intento por convertir las “guarderías” en Jardines Maternales, reconociendo los espacios de cuidado y enseñanza para los niños y niñas de las villas y los asentamientos populares, impulsando la participación de las familias y la comunidad y la responsabilidad de su coordinación entre los Ministerios de Cultura y Educación y Bienestar Social.

Bajo el poder sangriento de la Dictadura iniciada en 1976 se concibió una idea de infancia pobre como patología individual, y se ejerció un férreo control social sobre las nuevas generaciones, cuyo mayor símbolo está representado en el robo sistemático de bebés nacidos en el cautiverio de los secuestrados y desaparecidos. La mirada represiva y tecnocrática se impuso en el nivel inicial, controlando la tarea con los niños (sobre contenidos, literatura, vínculos, etc.<sup>66</sup>) y, por supuesto sobre los docentes mismos.

---

<sup>65</sup> Señala Fernández: “*Las experiencias directas ocuparon un lugar muy importante en la renovación del jardín. Sin embargo, mientras Fritzsche y Duprat la incorporan en su obra, Lydia Bosch, Lilia Menegazzo y Amanda Galli en el “El jardín de infantes hoy”, cuya primera edición es de 1969, no la mencionan. Ambos textos integraron la teoría y la práctica de modo tal que quienes lo consultaban encontraban las respuestas para la reflexión y para la tarea. A su vez, dan cuenta de los espacios transitados por las autoras, Fritzsche y Duprat viviendo la experiencia en las salas y Bosch más atenta a los postulados científicos desde la Cátedra de la UBA. Así el primer texto dio cuenta de actividades ya puestas en práctica por primera vez, y, el segundo, acercó a las maestras la teoría desarrollada por Piaget en Ginebra. Ambos se constituyeron en bibliografía obligada en los albores de los años setenta*”.

<sup>66</sup> En 1977, el Ministerio de Educación publicó un boletín llamado “*Subversión en el ámbito educativo. Conozcamos a nuestro enemigo*” en el que se alertaba a los directivos y docentes

#### 1.1.2.5 DEMOCRACIA Y PROYECTO NEOLIBERAL

Luego de los años marcados a fuego por la última dictadura cívico-militar las instituciones educativas formales fueron transformándose. Los especialistas señalan que en estos años surge la iniciativa del “proceso de adaptación” (Esparza, A. y Petroli, A. 1983) que generó una nueva forma de interacción entre las instituciones y las familias, posibilitando la construcción de nuevas formas de encuentro entre las niñas y los niños y las instituciones educativas.

Nuevas experiencias y alternativas lúdico-expresivas se incorporaron a la práctica diaria y facilitaron la construcción de espacios de creatividad y libertad antes no alcanzados en estas instituciones. En la Ciudad de Buenos Aires se definen en la década de los 80 lineamientos curriculares y se crean jardines maternos y escuelas infantiles -instituciones de nivel inicial que brindan educación integral a niños y niñas desde los 45 días hasta los 5 años, en un mismo espacio físico y bajo la dirección de un mismo equipo directivo-. En un proceso no homogéneo esta experiencia se replica en otras jurisdicciones.

La llegada de los noventa instalaron en todos los órdenes el modelo neoliberal de un Estado que privatizó, desreguló, descentralizó y transfirió a los estados subnacionales y al Mercado la responsabilidad de la educación.

La Ley Federal de Educación en el año 1993, que es la primera que organiza el sistema educativo argentino de manera conjunta, sitúa a la educación inicial como el primer nivel del sistema educativo argentino, y define el derecho a la educación desde los cuarenta y cinco días. Sin embargo, no la asume como su responsabilidad a nivel nacional, sino que deja en manos de las jurisdicciones la potestad de garantizarla o no.

La descentralización y la responsabilidad transferida a las provincias, generó una gran complejidad institucional, dispersión y quiebres hacia adentro del sistema. Producto del proceso de descentralización, privatización de los servicios y la mayor demanda de distintos sectores de la sociedad es que comienza en esta etapa a conformarse una buena parte de las instituciones no formales de cuidado y educación de la primera infancia que paso a depender de la gestión comunitaria y de la gestión privada, sin regulación por parte de los Estados en todos sus niveles.

---

*acerca de cómo conocer a “los enemigos de la Nación” allí se advertía sobre los peligros de la literatura para niños que provocara el exceso de imaginación. Se prohibieron entre otros: “Un elefante ocupa mucho espacio” de Elsa Bornemann, “La torre de cubos” de Laura Devetach, “El principito” de Antoine de Saint Exupery. Las posiciones supuestamente renovadoras en la enseñanza de la lectoescritura implicaban una vuelta a posiciones decodificadoras e instrumentales en detrimento de las posiciones que se basaban en la comprensión y el aprendizaje social<sup>34</sup>. La lectura de autores como Piaget y Freud que eran condenadas de modo categórico<sup>35</sup> en las aulas universitarias formaba parte de la bibliografía de muchos de los Diseños Curriculares implementados en la época. La transmisión de contenidos estaba emparentada directamente con un modelo de sociedad y familia única<sup>36</sup>, acorde a los principios de una moral católica excluyente. La circulación de algunos libros para los niños/as y la prohibición de otros dan cuenta de las prácticas de censura de la época. (Fernández)*

Este fenómeno produjo una tendencia al abordaje disciplinar en detrimento del juego lo que produjo una tendencia hacia lo que se conoce como “primarización” de la educación inicial. El juego comenzó a ocupar un lugar secundario originando un fenómeno de retorno a las actividades caracterizadas por el aprendizaje de contenidos científicos o artísticos dirigidos. La sanción de la Ley y la aparición de los CBC fueron muy combatidas por los gremios docentes más críticos y por algunas jurisdicciones que no acataron la ley en sus territorios, como es el caso de Neuquén, Río Negro y Ciudad de Buenos Aires, sin embargo el derrame de estos cambios produjo un alcance inesperado. El hecho de postular que en el jardín se enseña lengua, matemáticas, naturales y que en plástica los chicos conocen a los grandes pintores abreva en pos de la tan deseada identidad educativa del nivel. Encontramos allí una explicación posible al abandono del juego.

#### 1.1.2.6 LA EXPANSIÓN DE LA COBERTURA, OBLIGATORIEDAD Y UNIVERSALIDAD

En el año 2006, se sancionó la Ley de Educación 26.206 que reconsidera la organización del sistema educativo argentino, reconociendo que el nivel inicial es una *unidad pedagógica* que comprende desde los cuarenta y cinco días hasta los cinco años de edad, siendo obligatoria la última sección.

TABLA 1 EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA EDUCATIVA DEL NIVEL INICIAL 2007.2012

<b>Años 2007-2012: Sistema Educativo: Educación Común y modalidades Educación Especial y Educación de Jóvenes y Adultos. Alumnos por año de relevamiento según nivel educativo</b>						
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Total</b>	<b>11.262.362</b>	<b>11.476.515</b>	<b>11.723.830</b>	<b>11.890.980</b>	<b>11.974.311</b>	<b>12.108.740</b>
<b>Común</b>	<b>10.113.916</b>	<b>10.280.289</b>	<b>10.445.772</b>	<b>10.561.516</b>	<b>10.641.971</b>	<b>10.795.510</b>
Inicial	1.425.895	1.485.899	1.526.915	1.553.418	1.563.013	1.610.845

Relevamientos Anuales 2007 a 2012. DiNIECE. Ministerio de Educación. Realización: 20/11/13 Gestión de la Información y Capacitación. MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Red Federal de Información Educativa.

En la mencionada norma se confirma la obligatoriedad del preescolar y la universalización de la sala de 4 años. La cobertura del nivel inicial común se amplía entre el año 2007 y el 2012 un 13%, pasando de 1.425.895 alumnos a 1.610.845. El nivel primario mantiene en esos años prácticamente igual su matrícula, de 4.645.843 en el 2007 a 4.603.422 en 2012, mientras que el sistema educativo en general incrementó un 7,5% su cobertura. La educación inicial es la segunda rama que más creció en este período de tiempo dentro de la educación común, ya que la que más ha incrementado su matrícula en términos porcentuales es la superior no universitaria, con un 34,58 por ciento.



**TABLA 2 MATRÍCULA EDUCATIVA COMPARADA 2007-2012**

Alumnos del sector de gestión estatal por año de relevamiento según nivel educativo				Alumnos del sector de gestión privada por año de relevamiento según nivel educativo			
	2007	2012	Incremento		2007	2012	Incremento
Total	8.381.150	8.866.480	5,79	Total	2.881.212	3.242.260	12,53
Común	7.350.638	7.696.658	4,71	Común	2.763.278	3.098.852	12,14
Inicial	965.643	1.073.669	11,19	Inicial	460.252	537.176	16,71
Primaria	3.579.528	3.414.473	-4,61	Primaria	1.066.315	1.188.949	11,50
Secundaria	2.493.214	2.735.306	9,71	Secundaria	978.524	1.078.239	10,19
Superior no universitario	312.253	473.210	51,55	Superior no universitario	258.187	294.488	14,06

Relevamientos Anuales 2007 a 2012. DiNIECE. Ministerio de Educación. Realización: 20/11/13 Gestión de la Información y Capacitación. MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Red Federal de Información Educativa.

En todas las ramas de la educación común, salvo en la de educación superior no universitaria, es mayor el incremento porcentual en las escuelas de gestión privada que en las de gestión estatal. Mientras que la educación común de gestión estatal se incrementó en un 4,71 por ciento entre el año 2007 y el 2012, la de gestión privada lo hizo en un 12,14 por ciento. En el caso del nivel inicial, el incremento de la matrícula en la gestión estatal fue, para el mencionado lapso de tiempo, de 11,19 por ciento, mientras que en las instituciones de gestión privada alcanzó el 16,71 por ciento.

**TABLA 3 MODALIDAD INSTITUCIONAL DE LA EDUCACIÓN INICIAL AÑOS 2012**

Año 2012:	Nivel Inicial			
	Total	Sólo Jardín Maternal	Sólo Jardín de Infantes	Ambos ciclos
Educación Común. Nivel Inicial Unidades Educativas. Total País	18.035	387	15.120	2.528
Educación Común. Nivel Inicial Unidades Educativas del sector de gestión estatal. Total País	13.625	246	12.038	1.341
Educación Común. Nivel Inicial Unidades Educativas del sector de gestión privado. Total País	4.410	141	3.082	1.187

Relevamiento Anual 2012. DiNIECE. Ministerio de Educación. Realización: 20/11/13. Gestión de la Información y Capacitación. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Red Federal de Información Educativa. MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Como puede observarse en la tabla anterior, la cantidad total de establecimientos dependientes de las áreas educativas provinciales que atienden la población de menos de 5 años es de 18.035. La gran mayoría, 15.120 son jardines de infantes, que atienden a niñas y niños de 3 años en adelante. 387 son solo jardines maternos, para niños de 45 días a 2 años, y 2.528 tienen ambas modalidades<sup>67</sup>. El 75 por ciento del total son establecimientos de gestión estatal, mientras que el otros 25 por ciento de gestión privada.

<sup>67</sup> Según indica el ARTÍCULO 24, de la Ley de educación Nacional, La organización de la Educación Inicial tendrá las siguientes características: a) Los Jardines Maternos atenderán a los/as niños/as desde los cuarenta y cinco (45) días a los dos (2) años de edad inclusive y los Jardines de Infantes a los/as niños/as desde los tres (3) a los cinco (5) años de edad inclusive.

El porcentaje de maternales de gestión estatal es de 63% contra los 37% de maternales privados. En el caso de los jardines de infantes esta proporción aumenta para el lado de la gestión estatal, alcanzando el 79% de las instituciones. Estos datos permiten inferir una mayor participación del sector privado en la atención de los más pequeños.

**TABLA 4 POBLACIÓN POR EDAD DEL NIVEL INICIAL ARGENTINO 2012**

<i>MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Red Federal de Información Educativa. Año 2012: Educación Común. Nivel Inicial. Alumnos y porcentaje de mujeres por ciclo</i>										
	Total		Ciclo							
			Jardín Maternal		Jardín de Infantes					
					Sala de 3 años		Sala de 4 años		Sala de 5 años	
	Alumnos	% Mujeres	Alumnos	% Mujeres	Alumnos	% Mujeres	Alumnos	% Mujeres	Alumnos	% Mujeres
<b>Total País</b>	1.610.845	49.6	91.739	49.0	273.450	50.2	552.040	49.6	693.616	49.3
<b>Total País. Gestión estatal</b>	1.073.669	49.3	40.683	49.4	159.298	50.0	377.360	49.3	496.328	49.0
<b>Total País. Gestión privada</b>	537.176	50.1	51.056	48.6	114.152	50.5	174.680	50.2	197.288	50.1

Relevamiento Anual 2012. DiNIECE. Ministerio de Educación. Realización: 20/11/13 Gestión de la Información y Capacitación

Como ya se mencionara, la cantidad total de matriculados en el nivel inicial es de 1.610.845 niños de 45 días a 5 años. La proporción de mujeres y varones se acerca mucho al 50% cada uno. El 66% del total de los niños está matriculado en establecimientos de gestión estatal, mientras que el restante 34% lo hace en los privados. Y, como en el caso de los establecimientos educativos, este porcentaje es menor en el caso de los maternales, donde solo el 45% de los niños concurre a instituciones estatales, y el 55% lo hace en los de gestión privada. Ya en la sala de 3 años son más los niños que concurren a jardines de gestión estatal que a los de gestión privada, y en la sala de 5 ya alcanza al 71,5 el porcentaje de niños que asisten a jardines estatales.

Un informe del Ministerio de Educación de la Nación sobre la educación inicial (2010) menciona que “la oferta de salas resulta muy diferente entre el sector de gestión estatal y el privado. En el primero, un 22% de los establecimientos sólo ofrece la sala de 5 años, un 36,7% las salas de 4 y 5 años y un 36,0% las salas de 3, 4 y 5 años. Por el contrario, en el sector privado, el 68,5% de los establecimientos tienen las tres salas, el 21,4% las dos salas de más edad y sólo el 6,2% únicamente la sala de 5 años”. Esta situación pone de manifiesto las situaciones que enfrentan los sectores en situación de pobreza que no pudiendo acceder a la oferta del sector privado y en ausencia de oferta de gestión estatal ven vulnerado su derecho a la educación temprana. Esta tendencia se ve aún más acentuada en los dos primeros años de vida, dando cuenta de que históricamente la educación de la primera infancia no ha sido considerada como parte del sistema educativo. Son indicadores de esta situación que el 41% de los niños

de 4 años no asiste a ningún establecimiento educativo en el país. Y que la misma situación se vive entre el 70% de los chicos de 3 años<sup>68</sup>.

**TABLA 5 RECURSOS HUMANOS DEL NIVEL INICIAL AÑOS 2012**

*MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Red Federal de Información Educativa. Año 2012: Educación Común. Nivel Inicial. Cargos docentes por función educativa. Relevamiento Anual 2012. DiNIECE. Ministerio de Educación. Realización: 20/11/13 Gestión de la Información y Capacitación.*

	Total	Dentro de la Planta Funcional										Fuera de la Planta Funcional
		Jardín maternal					Jardín de infantes					
		Total	Dirección	Frente a alumnos	Apoyo	Personal único	Total	Dirección	Frente a alumnos	Apoyo	Personal único	
Total País	122.157	9.994	480	6.026	3.360	128	105.521	12.591	73.579	18.359	992	6.642
Total País. Gestión estatal	78.803	4.565	294	2.821	1.356	94	72.612	8.831	51.514	11.419	848	1.626
Total País. Gestión privada	43.354	5.429	186	3.205	2.004	34	32.909	3.760	22.065	6.940	144	5.016

En el año 2012, 122.157 personas trabajaban en las instituciones del nivel inicial, el 64% de ellas lo hacen en establecimientos de gestión estatal y el 36% restante en las de gestión privada. Más de 105.000 lo hacían en jardines de infantes y casi 10.000 en los maternales. La proporción total de niños por adultos en las instituciones es de 13 niños por adulto, proporción que se mantiene prácticamente igual tanto en la gestión estatal como en la privada.

Frente a los niños, en las salas, trabajaba el 65% de los adultos identificados, lo que da cuenta de una relación de 20 niños por adulto en las actividades educativas. Estos guarismos cambian levemente cuando del tipo de gestión se trata, siendo en la gestión estatal de 19 chicos por adulto y en la gestión privada de 21 niños por educador.

Según diversos estudios, la Asignación Universal por Hijo, política de transferencia condicionada puesta en funcionamiento a fines del año 2009, ha impactado en el aumento de la demanda de servicios de educación de la primera infancia. Ya que la AUH, condiciona su cobro a la acreditación de estándares establecidos por la norma que le dio entidad, se transforma en una herramienta que facilita el cumplimiento de la obligatoriedad escolar al comprometer a los padres a enviar a los hijos a la escuela para cobrar la asignación, situación ya instalada para los trabajadores en blanco, que constituyen los sectores más integrados.

La mayoría de los especialistas señalan que el principal problema del nivel inicial es la insuficiente oferta de vacantes, en especial, en las zonas más vulnerables. En las zonas más acomodadas la falta de instituciones estatales se ha ido cubriendo con la oferta privada. Hay municipios del Gran Buenos Aires, por ejemplo, en los que ingresan al primario un 10% más de niños sin preescolar que en el promedio de la provincia. Esta situación se visualizó en mayor medida a partir de la AUH y expresa una tensión entre las políticas que aún no ha sido resuelta. Uno de los mecanismos más utilizados ha sido el acercamiento entre los sistemas formal y no formal. En muchas provincias se trabajó en el otorgamiento del código habilitante para la certificación de la AUH a las

<sup>68</sup> CTERA, 2008.

instituciones comunitarias y dependientes de los gobiernos municipales o provinciales y no del sistema educativo formal.

Además del excedente que originó la fuerte afluencia de beneficiarios en la sala de 5, la AUH trajo aparejado también otro fenómeno que es la generación de nuevas demandas de matriculación en las salas previas de 2, 3 y 4 años y que surgen como estrategias que emplean las familias para asegurarse luego la vacante en la sala de 5. Este proceso también ha forzado un estrechamiento entre los sistemas formales provinciales y las iniciativas no formales públicas o comunitarias.

### 1.2.3 LAS EXPERIENCIAS SOCIALES Y COMUNITARIAS CON O SIN PRESENCIA DEL ESTADO

Si el relato sobre la historia del nivel inicial ofrece cantidad de aportes que permiten identificar acontecimientos y actores que facilitan el ordenamiento de continuidades y rupturas epistemológicas e institucionales, la historia de las instituciones no formales no está escrita. Si, se puede encontrar interesantes y serios análisis y sistematizaciones de experiencias realizados en los últimos 30 años. Estas producciones han sido generadas desde las mismas organizaciones, a veces con apoyo de organismos públicos y otras veces como parte del financiamiento otorgado por organismos internacionales. Sin embargo, darle a todos estos aportes un orden historiográfico es una tarea pendiente para las ciencias sociales en nuestro país.

No será este trabajo el que salde la deuda sobre la historia de los servicios no formales de cuidado y educación de la primera infancia. Pero en esta construcción subjetiva y parcial de los procesos que han condicionado y determinado el surgimiento de este vasto conglomerado de instituciones, no se pueden dejar de profundizar en algunos momentos claves que, como no podría ser de otra manera están fuertemente relacionados con el contexto político y social en el que se desarrollaron.

#### 1.2.3.1 LOS 70, CUANDO LA POLÍTICA GOLPEA LAS PUERTAS DEL JARDÍN

No es ajena a esta etapa la influencia de los procesos revolucionarios latinoamericanos y el deslumbramiento por los resultados de la campaña de alfabetización cubana. De a poco se irán haciendo presente los aportes de Paulo Freire, creador de los “Círculos de Cultura Popular” y autor de “Pedagogía do Oprimido” (1970)<sup>69</sup> y otros valiosos aportes de la educación popular y la teología de la liberación, desde donde se constituyó un proceso educativo compartido entre el educador y el educando, con un punto de partida ligado a la vida cotidiana y a la cultura.

Como ya se mencionara, los años 60 y 70 serán los testigos de la masificación del jardín de infantes y sus prácticas. En los 60 los docentes de los jardines de infantes argumentaban con sapiencia la importancia de la socialización y la alfabetización temprana. Redondo (2012) citando a Caruso y Fairstein (1997) señala que un rasgo del nivel inicial hasta ese momento era “*su bajo crecimiento cuantitativo pero un alto nivel pedagógico*”. Para los sectores medios el jardín era ya reconocido como un espacio

---

<sup>69</sup> Pedagogía do oprimido. New York: Herder & Herder, 1970 (manuscrito en portugués de 1968). Publicado con prefacio de Ernani Maria Fiori. Río de Janeiro, Paz e Terra.

diferenciado de la escuela primaria, que permitía iniciar el proceso de independencia familiar y realizar la primer experiencia educativa. Para los sectores populares se transformaba en un aliado de suma importancia para las mujeres trabajadoras y obreras, que incorporaron el reclamo por los espacios de guardería y jardín como parte de los reclamos sociales más importantes de la época<sup>70</sup>.

En el trabajo “La pedagogía del niño pequeño en los derroteros del jardín de infantes – el itinerario biográfico de Hebe San Martín de Duprat-”<sup>71</sup>, Carli y Miranda (2011) ofrecen un distintivo y particular aporte a la descripción de un proceso puente entre el sistema formal de educación inicial con las incipientes experiencias de los jardines comunitarios, que luego se transformarán en el extendido conjunto de servicios que atenderán a cientos de miles de niños y niñas en todo el país.

Este trabajo rescata la vida y la obra de Hebe San Martín de Duprat<sup>72</sup>. Según las autoras, en el testimonio de Duprat se encuentra el esfuerzo por distinguir las tendencias y los enfoques existentes en la primera parte de los 70. Ella y otras educadoras de la época sostienen una propuesta que confrontaba con el núcleo duro del formato escolar. Proponían espacios físicos de las salas organizados en “rincones”, donde se posibilitara la experiencia del juego, la construcción, la plástica, la biblioteca, los juegos de mesa, entre otros; los niños eligen donde ir y van armando sus juegos y actividades solos o con otros, según la edad y los intereses de cada uno. El libro “Fundamentos y estructura del jardín de infantes” escrito por Duprat y Cristina Fritzsche en 1968, funciona como una usina ordenadora y estimuladora para las nuevas generaciones de maestras del nivel inicial.

El campo del jardín de infantes era heterogéneo y no estaba exento de las disputas de la época. “*Su diferencia estaba vinculada con la apuesta a la renovación total del trabajo con niños en las salas de jardín y eso constituyó un boomerang en instituciones de larga tradición...*”, lo que por también generaba debates profundos en temas vinculados a la familia, las instituciones, el Estado y su rol en la atención y educación de los más pequeños. Debates radicalizados, por cierto, en medio de tiempos de movilización juvenil y de disputa por transformaciones estructurales.

El retorno a la democracia en el 73 se vivió también como un retorno a la valorización y recuperación del Estado: “*En el ámbito estatal, la nueva didáctica se instalaba en los jardines, impulsada por instituciones de formación docente. En los nuevos planes de estudio de 1974, se incorpora el ciclo maternal (0 a 2 años)*”.

---

<sup>70</sup> Redondo, Patricia. Políticas en debate, la atención educativa de la primera infancia en la Argentina. Propuesta Educativa año 21 N° 37 pág. 6 a 16, junio 2012.

<sup>71</sup> Carli, S; Miranda, P. La pedagogía del niño pequeño en los derroteros del jardín de infantes – el itinerario biográfico de Hebe San Martín de Duprat. En “La memoria de la infancia. Estudios sobre historia, cultura y sociedad. Paidós, Cuestiones de Educación. Buenos Aires, 2011.

<sup>72</sup> Poner la mirada en los sectores populares fue la gran revolución. Por primera vez, el maestro dejó de trabajar con la clase media y comenzó a trabajar con los sectores populares, con todas las dificultades que eso implicó y que sigue teniéndolas, porque la formación docente no está preparada para eso, hay mucho prejuicio, señala Ana Malajovich al realizar un homenaje a Hebe San Martín de Duprat en “Conmemorando una historia de vida: Hebe San Martín de Duprat”, 2012.

Entre 1973 y 1976 Duprat desarrolló una importante actividad militante que vinculó las tensiones y disputas de la época con la defensa de la nueva mirada pedagógica y organizativa de las instituciones de la primera infancia. Se retoma esta experiencia por los puentes que se establecen entre esa etapa de la vida social y política de nuestro país y los años consiguientes, encontrando elementos que impactaron fuertemente en el desarrollo de los modelos no formales de cuidado y educación de los más chicos.

Una de ellas fue su vínculo con el “Jardín Bichito de Luz”, dependiente del Centro de Acción Familiar N° 6 del Ministerio de Bienestar Social de la Nación, que funcionaba en la Villa de Retiro, espacio donde ofrecía sus servicios sacerdotales el Padre Carlos Mujica. Por iniciativa de Duprat, las alumnas del Eccleston<sup>73</sup> realizaban sus prácticas de formación docente en ese espacio donde confrontaban fuertemente las políticas del Ministerio de Bienestar Social a cargo de José López Rega y las demandas del movimiento villero. Carlos Mujica es asesinado en 1974.

Otra iniciativa innovadora fue el impulso al movimiento que promovía la transformación de todas las “guarderías” en “jardines maternos”. Las guarderías, servicios privados destinados a los más pequeños, no estuvieron reglamentadas hasta 1971, cuando se estableció un reglamento para la Ciudad de Buenos Aires que no incluía supervisión pedagógica. Este movimiento logró la sanción de la Ley 20.582, de creación del Instituto de Jardines Maternos Zonales, aunque nunca se reglamentó ni fue puesta en vigencia.

Como se menciona en el trabajo de Carli, en el texto de la Ley se definía a los jardines maternos como un servicio social y educativo, destinado a niñas y niños de 45 a 2 años y establecía la participación de la comunidad y los padres en su directorio. Estaban destinados a la población menos favorecida y responsabilizaba a los Ministerios de Educación y Bienestar Social a su administración y financiamiento.

La participación de Duprat y otras figuras, se señala, *“se inscribió en un amplio movimiento de transformación de las guarderías en jardines maternos, donde la función educativa en manos de profesores de educación inicial y el trabajo pedagógico se planteaban como una de las principales demandas”*.

#### 1.2.3.2 LOS 90, CUANDO LA NECESIDAD SALE A LOS BARRIOS

Fuertemente influenciadas por los formatos y mandatos de la institución escuela, pero atravesadas por los avatares de las transformaciones estructurales que se produjeron en nuestro país desde el inicio de la Dictadura cívico-militar del 76, es a partir de los 90 cuando comienza a conformarse lo que hoy podemos identificar como el campo no formal de educación y cuidado de la primera infancia.

La genealogía de los espacios de cuidado y educación de la primera infancia que se ha intentado expresar en las páginas previas, contribuye a explicar las características actuales. La impronta del origen y los sentidos que se han ido construyendo durante su desarrollo permean rasgos y permiten comprender decisiones adoptadas en relación

---

<sup>73</sup> Instituto Superior del Profesorado de Educación Inicial "Sara C. de Eccleston".

con lo que hacen, lo que ofrecen y lo que representan para los niños, las niñas y sus familias. En los últimos 25, 30 años, la preocupación por el cuidado y la educación de los niños se ha ido convirtiendo en tema de agenda pública. Si bien hoy podemos naturalizar la presencia de estas temáticas, es necesario reconocer que son producto de procesos, de disputas sociales y de movilización de distintos actores.

En palabras de Svampa, M. (2005) *“...Se fueron generando redes de supervivencia dentro del empobrecido mundo popular, lo que fue configurando un nuevo tejido social, caracterizado por la expansión de organizaciones de carácter territorial. Estas nuevas redes territoriales hoy se constituyen en el locus del conflicto, pues aparecen como el espacio de control y dominación neoliberal, a través de las políticas sociales compensatorias, al tiempo que se han convertido también, como ya sucedió antes en otros países de América Latina, en el lugar de producción de movimientos sociales innovadores...”*. En los estudios sobre el tema, queda claro que frente a la desprotección social, el barrio funcionó como articulador de la movilización social, como lugar privilegiado en el que la solidaridad y la cooperación se intensificaron y como espacio de construcción de identidades y reconstrucción del lazo social.

Desde la perspectiva del modelo neoliberal y su formato de privatización de la protección social, se podría identificar a este proceso como de “comunitarización” Danani (2008)”. Una forma de protección por la cual se descarga la responsabilidad de la protección sobre las espaldas de grupos primarios. La comunitarización se entiende como una privatización de la protección, ya que se define y asigna la responsabilidad por el bienestar a ese par comunidad/familia. La típica forma de comunitarización de los 90 fue la tercerización de las intervenciones sociales, delegadas en las familias o en las organizaciones comunitarias, sociales, no gubernamentales. Responsabilizando a estas instituciones o agrupamientos colectivos por el éxito o el fracaso del bienestar de los grupos comunitarios, a través de premios y castigos traducidos en financiamiento de las agencias internacionales, de la filantropía nacional e internacional y de programas formateados y aplicados de manera estandarizada.

En la sistematización de experiencias comunitarias realizada por la Fundación C&A (2008)<sup>74</sup>, se señala que *“los jardines comunitarios indagados en el estudio se originaron en distintos momentos, aunque comparten un origen vinculado con la necesidad de dar respuesta a situaciones de emergencia social”*. Los relatos de los protagonistas de esas experiencias señalaban las condiciones de vida de los más pobres, como de una gran gravedad, *“la gente sufría hambre”, “había hambre y chicos y no había qué darles de comer”, “frente a esa situación algunos vecinos sentíamos que había que hacer algo...”*.

Apenas comenzado el período democrático del 83 algunas organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y áreas del gobierno comienzan a destinar esfuerzos y presupuesto al desarrollo infantil. Comienza a visualizarse aquello que algunos actores venían realizando en los barrios, con mujeres que se organizaban para cuidar a los más pequeños. Experiencias que en otros países de Latinoamérica ya se habían instalado, como la idea de las “mamá cuidadoras”, comienza a organizarse en nuestro país.

---

<sup>74</sup> Prácticas y experiencias educativas en jardines comunitarios. Fundación C&A. 2008. Pág.30.

La crisis hiperinflacionaria del 89 disparó la creación de espacios de cuidado, este espiral de respuesta social se incrementa a mediados de los 90, cuando la falta de trabajo comienza a hacerse notar en los grandes centros urbanos. La necesidad de salir a trabajar o a buscar trabajo, determinó la necesidad de atender a los niños más allá del tiempo en que funcionaba el comedor, lo que dio origen a lugares físicos y simbólicos de encuentro mujeres/madres y niños y niñas, con serias deficiencias de infraestructura, equipamiento y formación para atender las necesidades básicas del desarrollo infantil (Waldman, 2009).

Entre el 2000 y 2002, el perfil de estas instituciones cambia, ya que la situación de crisis profunda de salida de la convertibilidad y el estallido del 2001 obligó a estos espacios a asumir otro tipo de problemáticas, como la atención de los hijos e hijas de desocupados, de madres adolescentes, de población de calle, etc.<sup>75</sup> A la vez se van añadiendo nuevos actores al entramado: organizaciones de desocupados, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales con financiamiento internacional, grupos de misioneros, organizaciones vinculadas al tema de género, asociaciones civiles, fundaciones empresarias, etc. Son entidades que se van sumando al trabajo en territorio a partir de iniciativas generadas por algún grupo de mujeres en un barrio determinado.

La necesidad de apoyo nutricional y la falta de jardines públicos en los barrios más pobres explican una buena parte de las historias de estas instituciones. Los comedores comienzan a ofrecer actividades extendidas para los chicos, cubren la carencia de Estado. Alimentar, contener, estimular y apoyar el tránsito hacia la escuela de los chicos de 4 y 5 años, fueron parte de las tareas asumidas por estos nuevos escenarios del cuidado infantil. En el Gran Buenos Aires, la implementación del Programa “Vida” a mediados de 1995, genera una primera institucionalización de los espacios nutricionales en los barrios, con la capacitación de las mujeres, la organización en red y se refuerza un fuerte vínculo de dependencia con el circuito de distribución de alimentos planteado por el gobierno del entonces Gobernador, Eduardo Duhalde. Dentro de ese marco se impulsa el Programa “Comadres”, que pretende fortalecer el rol de las mujeres responsables del Plan “Vida”.

Como señala el estudio de C&A, *“la creación de un servicio de atención a la primera infancia en el marco de una organización mayor en muchos casos aparece vinculada a la confluencia de posibilidades, oportunidades y condiciones favorables para ellos, o a la posibilidad de concretar aquello que en realidad se quería”*.

Algunas de las instituciones que en aquellos años iniciaron la idea de sostener experiencias y conformar redes fueron el Servicio Universitario Mundial (SUM), la Fundación de Organizaciones Comunitarias (FOC), las diferentes redes de jardines comunitarios como la “Coordinadora de Jardines Maternales Comunitarios de la Matanza”, Red “El Encuentro”, Red de “Apoyo Escolar”, entre otras.

---

<sup>75</sup> Los comedores escolares con financiamiento estatal (Ministerio de Bienestar Social, comienzan a funcionar en los 60 en Tucumán a partir de la crisis originada por el cierre de los ingenios. Posteriormente se extendió el servicio alimentario a la gran mayoría de las escuelas del país.



El SUM Argentina se crea en 1983 y realizó un importante aporte a la formación de madres cuidadoras y de mujeres dirigentes barriales. En los años 90 organizó una serie de encuentros dirigidos a las madres cuidadoras, buscando el intercambio de experiencias entre las mujeres y equipos técnicos de áreas gubernamentales y no gubernamentales. En 1995 se realiza en Bariloche el Primer Encuentro Nacional de Madres Cuidadoras con el apoyo de la entonces área de Fortalecimiento de la Sociedad Civil dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. La actividad del SUM permitió extender y problematizar el rol de la mujer en el cuidado comunitario de los más pequeños, facilitando que en nuestro país se pudieran conocer los avances y tensiones que en este tema ya se venían expresando en todo el continente.

La FOC es una organización social que se originó como movimiento de mujeres a fines de los 80 que surgió desde un movimiento de educadoras sanitarias comunales que comienzan a trabajar entre 1981 y 1982 en Banfield, al sur del Gran Buenos Aires. La experiencia de relevar datos de salud en los barrios más pobres las impulsó, al retorno de la democracia en 1983, a expandir su acción en barrios del Municipio de Lomas de Zamora. Este contacto con las comunidades derivó ya a fines de los 90 en el apoyo a la organización de espacios precarios de nutrición y apoyo al desarrollo de los niños y niñas. La creación de la Fundación en 1989 posibilitó el financiamiento nacional e internacional que derivó en la creación de una Red de Jardines Maternales Comunitarios, una de las primeras redes de este tipo establecidas en nuestro país<sup>76</sup>.

Una de las redes surgidas para coordinar el trabajo con los chicos de 0 a 5 años en el Gran Buenos Aires a fines de los 80 fue la “Coordinadora de Jardines Maternales Comunitarios de la Matanza”, que comienza a funcionar a partir del encuentro de una ONG llamada CIPES (Centro de Investigación y Promoción Educativa y Social) con un conjunto de mujeres que organizaban actividades en los barrios del Oeste del Gran Buenos Aires, en la localidad de González Catán, La Matanza<sup>77</sup>. En 1989 se configura el primer antecedente de la red a partir de encuentros de intercambio y de organización. El agravamiento de la situación socio-económica fuerza a la necesidad de procurar mecanismos que permitan conseguir alimentos para los chicos y las chicas. La misma supervivencia de estas iniciativas estaba en peligro debido a la carencia de recursos para cumplir con los objetivos planteados. Para poder organizar las gestiones ante funcionarios y organizaciones no gubernamentales se conforma una “coordinación” de jardines comunitarios que, recién en 1993 logran formalizar la personería jurídica de la entidad.

La FOC, la “Coordinadora de Jardines Maternales Comunitarios de la Matanza”, y otras redes, entre ellas la Red de Apoyo Escolar (RAE), Red El Encuentro, la Red de Atención Integral a la Infancia de Cáritas San Isidro, conforman en 1989 un espacio de articulación y fortalecimiento común, denominado “Inter Redes”<sup>78</sup>. A través de estas

---

<sup>76</sup> Manual para un jardín maternal comunitario. Lea Waldman, Fundación de Organización Comunitaria. Inédito.

<sup>77</sup> FORNI, P. Prácticas organizativas, patrones de articulación y desarrollo de las organizaciones comunitarias de base. Estudios de caso en barrios de la Matanza.

<sup>78</sup> Inter-Redes es una red de redes, nacida del intercambio y la cooperación de seis redes sociales que operan en 16 municipios del conurbano bonaerense. Nuclea en su conjunto a más de 400 organizaciones comunitarias. Atiende a más de 35.000 niños, cuyas familias se encuentran en

formas de coordinación de segundo o tercer nivel, los jardines comunitarios podían acceder a los aportes de organizaciones y fundaciones privadas nacionales y extranjeras y, fundamentalmente pudieron discutir en otras condiciones frente al Estado municipal, provincial y nacional (Forni 2006). La capacidad de articular en red es una de las características que diferencian a las experiencias de cuidado y educación de la primera infancia de otros campos de la organización social. Instituciones con diverso perfil histórico, de distinta identidad religiosa, con diferente representatividad política o sin ninguna representatividad, alcanzan acuerdos de gestión de alto impacto para su desarrollo.

Más allá del paso del tiempo y del cambio de las circunstancias y contexto político transcurrido en los últimos 30 años las redes de jardines comunitarios de la provincia de Buenos Aires, siguen articulando acciones y negociando condiciones frente al Estado. Entre las mencionadas redes se encuentran la Red Andando (Merlo-Moreno), Red El Encuentro, Colectivo de a Pie- Federación Dignificar la Vida de Quilmes, la Red de Apoyo Escolar y Educación Complementaria, la Coordinadora de Jardines Maternales de La Matanza, Caritas Quilmes-Fundación Novak, Cáritas San Isidro, Centro de participación Padre Angelelli, Red Unidos, Red Federación, Red Lucero del Alba, FOC, Red Lucero del Alba, Renacer, Red Arco Iris, Red Raíces, Utopía, Construyendo Sueños, entre otras.

Otra de las características que identificaron al trabajo de las organizaciones en estos años fue la multiplicidad de intereses y la diversidad de campos de abordaje de lo social. Así, en general, las instituciones que comenzaron ofreciendo apoyo nutricional y luego fueron incorporando actividades de cuidado de los más pequeños, también instrumentaron servicios de apoyo escolar para los chicos en la escuela, para adolescentes, de formación laboral de mujeres, talleres sobre violencia doméstica, de recreación para adultos mayores, capacitación y formación secundaria y terciaria, etc. Esta perspectiva transformó a las instituciones en referentes sociales barriales, en organizadoras y convocantes de lo comunitario y en espacios con importantes niveles de prestigio y representatividad.

También es necesario reconocer que en muchos casos la debilidad institucional, los vaivenes del apoyo estatal, los ciclos irregulares del financiamiento internacional, y los conflictos interpersonales, políticos y organizacionales, generaron la pérdida de muchas experiencias, la desaparición de muchos centros y jardines y el quiebre de procesos de enorme riqueza.

Sin duda el Gran Buenos Aires, el Gran Rosario, la periferia de Córdoba y de las demás grandes ciudades de Argentina son los ámbitos donde esta necesidad de protección y de organización social de la infancia se hacía más evidente en esos años. En la Ciudad

---

situación de extrema necesidad. Funciona de manera regular desde 1994. En su documentación de presentación, Inter Redes se señala: *”la existencia de la mayoría de los centros comunitarios que formamos hoy las redes está íntimamente ligada a los procesos sociales, económicos y políticos que vivimos en nuestro país. Nuestro origen responde a estrategias que desde los sectores populares venimos creando para enfrentar y superar las necesidades de alimentación, cuidado, protección y educación de nuestros niños y niñas, rescatando nuestras vivencias, experiencias y saberes”*.

Autónoma de Buenos Aires, durante la década del 90, funcionaron algunos programas estatales que mantuvieron vínculos con las organizaciones comunitarias de las villas de emergencia y las nuevas y precarias urbanizaciones.

Otras experiencias de esos años se ubicaron en zonas rurales, una de las más destacadas fue el Programa “Yachay”, implementada por OCLADE, Organización Claretiana para el Desarrollo, que no solo enfocó su accionar en la cuestión rural, sino en la niñez de comunidades indígenas andinas de las provincias de Jujuy y Salta ubicadas en el noroeste argentino. Desde el año 1994 se comenzó a conformar y sostener Salitas Infantiles Comunitarias que pretenden dar respuesta al mismo tipo de demandas y necesidades detectadas por las organizaciones del Gran Buenos Aires, y que en este caso afectaban a la niñez indígena, como el fracaso escolar y la desnutrición infantil. Lo destacado de esta modalidad, además de su ubicación geográfica y su identidad cultural, fue que se inició con un relevamiento de las condiciones de vida de los pequeños habitantes del norte argentino, y a partir de ese diagnóstico<sup>79</sup> se definió una estrategia de intervención que convocó al financiamiento de organismos nacionales, provinciales y de organismos y fundaciones internacionales.

Las Salitas Infantiles se configuraron como una modalidad comunitaria de atención infantil, definida por la propia comunidad de acuerdo a la realidad local, buscando articular e integrar la salud y alimentación de los niños con los aspectos del desarrollo, juego y aprendizaje. Las familias e instituciones de la comunidad se organizaron para dar forma a la Salita, asumiendo un rol protagónico en la gestión del espacio físico, en la selección de la persona a cargo de los niños (la Educadora Infantil Comunitaria), la construcción de materiales y juguetes para sus hijos, las actividades, contenidos y modalidades de aprendizajes, fijando espacio y tiempos de funcionamiento de acuerdo a la realidad local.

Otros escenarios geográficos fueron testigos de experiencias de este tipo, de mayor o menor nivel de desarrollo y con mayor o menor nivel de expansión y calidad, destacándose experiencias en Tucumán, como “Crecer Juntos”<sup>80</sup>, en Chaco, Córdoba, Mendoza, no solo en nuestro país, sino, y con mayor fuerza aún, en otros países de la región. Lo que Waldman (2009) denomina modalidades alternativas de atención a la infancia, se conformaron como recursos formativos dirigidos a amplios sectores de la población que detentaban una deficiente o nula escolarización. Señala Waldman: *“una de las vertientes que nutrió las modalidades no formales fue que los sistemas educativos, por diversas circunstancias, eran insuficientes o inadecuados para dar respuesta a las necesidades de escolarización. No se alcanzaba una inclusión igualitaria tanto en cuanto al acceso, como en cuanto a la permanencia en el sistema educativo formal, sobre todo de los sectores más empobrecidos de la sociedad”*.

---

<sup>79</sup> Manrique, Ana María Borzone de y Rosemberg (Comp.); “Leer y escribir entre dos culturas. El caso de las comunidades kollas del noroeste argentino”. (Programa Yachay – O.CLA.DE.). Aique. Bs. As, 2000.

<sup>80</sup> Crecer Juntos es una Organización Social, una Asociación Civil sin Fines de Lucro, que viene desarrollando sus acciones desde hace más de 20 años en los Barrios de la periferia Noroeste de San Miguel de Tucumán. Está conformada por mujeres, que se identifican como Madres Cuidadoras, organizadas en Asamblea. Actualmente sostienen 17 Hogares Centros para niños y adolescentes entre 0 y 18 años.

Se puede coincidir con Borsese (2012) en que el punto de partida de estas experiencias es la identificación de necesidades que estos actores sociales han transformado en demandas. Las demandas entendidas como aquellas luchas que movilizan diferentes actores o sectores para el cumplimiento de derechos. Utilizando el concepto de demanda para comprender el espacio de construcción de las agendas de las organizaciones en las que se ponen en juego luchas, derechos y, en algunos casos, reclamos que sostienen en el espacio público. Según esta definición, la concepción de demanda supera la idea de reclamo.

El desarrollo de estas instituciones se encuadra en lo que O'Donnell y Schmitter (1986) definen como la "resurrección de la sociedad civil" en América Latina, que se caracterizó en Argentina por la emergencia de nuevas formas organizativas y nuevos movimientos sociales que impulsaron la renovación de viejas estructuras de participación social (Ippolito-O'Donnell, 2014). La cara más visible de esta resurrección en nuestro país fueron las organizaciones de derechos humanos: Madres de Plaza de Mayo, Servicio Paz y Justicia, Centro de Estudios Legales y Sociales, etc. De hecho, se reconoce en el campo de los derechos del niño la enorme influencia que marcaron estas entidades a la hora de definirse los debates sobre la Convención de los Derechos del Niño y su particular aplicación en nuestro país.

Se destaca, también, el surgimiento de un renovado vecinalismo y de una nueva ola de participación juvenil, de género, del mundo de la cultura, y también del cuidado y la educación de los más pequeños y los más viejos en las comunidades. Los sindicatos y los partidos políticos promovieron el surgimiento de organizaciones vinculadas tanto al trabajo en el terreno barrial, como a la investigación y difusión de ideas. Una importante cantidad de intelectuales y profesionales que perdieron durante los años de plomo su lugar en la Universidad se fueron incorporando a estas organizaciones o crearon algunas de perfil científico y cultural. Las nuevas estructuras organizativas, señala Ippolito-O'Donnell, *"eran flexibles, en muchos casos informales, y su discurso legítimamente apuntaba a defender el derecho a la vida y a una ciudadanía plena que abarcara derechos políticos, civiles, sociales y culturales"*.

Con el correr de los años, esas organizaciones que nacen para defender la democracia pero también para expandirla y garantizar el acceso a los derechos, alcanza niveles más organizados, y se vuelcan a la participación, ya en plena democracia, en cuestiones vinculadas a la gestión de proyectos de carácter público. Las reformas de corte neoliberal estuvo acompañada por la expansión de estas organizaciones, ya que en la medida en que el Estado transformaba su matriz dejaba en manos de las organizaciones sociales y barriales funciones y responsabilidades históricamente sostenidas por el Estado. Así, la retracción del Estado de bienestar y la aplicación de las recetas focalizadas y descentralizadas impulsadas por los organismos internacionales (fundamentalmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo), promovieron que las organizaciones no gubernamentales asumieran un papel central en la vida política argentina. Las políticas públicas en materia social del estado neoliberal transformaron a la sociedad civil.

La relación entre las nuevas organizaciones y el Estado, en los 80 y los 90, se fue consolidando con una perspectiva siempre negativa de este último. En los 80 se trató de asumir la búsqueda y luego defensa del proceso democratizador, frente a un Estado autoritario o débil frente al avance de nuevos intentos golpistas. En los 90 las organizaciones no gubernamentales se plantaron como agente eficaz en la disminución de la pobreza y la desigualdad social frente a un Estado ineficiente, corrupto y elefantiásico.

En el mundo de la infancia surge, también, en esos años una masa crítica de instituciones defensoras de los derechos humanos de los niños de perfil partidario y apolítico. En oposición a la institucionalidad de la “minoridad” irrumpe lo que Graham (2010) identifica como la “niñología”, conjunto de instituciones que en apariencia “eficaz, transparente y responsablemente” se van haciendo cargo del sostenimiento, consciente o inconscientemente, de la otra cara de la matriz neoliberal, la atención directa de la salud y la educación que quedaba fuera de la lógica del mercado.

Se visibilizan así, entidades de defensa y promoción de los derechos de los niños en general, fuertemente identificadas con la Convención y organizaciones de atención directa: las instituciones dedicadas a la niñez judicializada por diversos motivos, con el formato de “hogar”, “centro de día”, etc., y las organizaciones que, con fuerte arraigo territorial, asumen el rol de organizar el cuidado, la nutrición y el acompañamiento a la crianza y la escolarización de los chicos. Es en este contexto donde podemos identificar a las instituciones de cuidado y educación de la primera infancia, algunas de cuyas trayectorias se han descrito en este capítulo.

### 1.2.3.3 NUEVO SIGLO Y RETORNO DEL PROTAGONISMO ESTATAL

Desde el 2003 en adelante comenzó a consolidarse una nueva matriz de protección social, cuya característica central ha sido la recuperación por parte del Estado de un rol redistributivo, asumiendo el control de la gestión de los fondos jubilatorios y de pensiones, del sistema educativo y de salud, fortalecimiento del mercado laboral, de ampliación de derechos de diversas minorías, unificando las políticas de reducción de la pobreza y generando la universalización de la seguridad social a partir de la combinación de herramientas contributivas y no contributivas (Repetto2014).

Este pasaje de una matriz a otra ofrece algunas pistas para comprender la situación de los espacios no formales de cuidado y educación de niños de 0 a 4 años. En primer lugar, como resultado del mencionado incremento del protagonismo del Estado en todos sus niveles administrativos y en áreas críticas como la seguridad social, la transferencia de ingresos, la salud y la educación, una gran porción de niños y adolescentes dejaron de transitar por los caminos de la pobreza y la indigencia y vieron mejorar las condiciones de ingreso y de vida de sus familias y de ellos mismos. Esto se debe no solo a la existencia de programas específicos o especializados sino, y fundamentalmente, a la evolución jurídica, a la transformación institucional y a la promoción de políticas más amplias y de alto impacto dirigidas a los sectores históricamente más vulnerados.

A partir de 2005 se sancionan algunas leyes fundamentales para la primera infancia y sus derechos: la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la Ley 26.206 de Educación Nacional, y la Ley 26.233 de Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios<sup>81</sup>.

La 26.233 reconoce y legitima la importancia que los espacios de cuidado y educación de la primera infancia han alcanzado en nuestro país. Reconociendo su papel en la historia reciente y la capacidad para realizar acciones no solo con los niños y las niñas de hasta 4 años, sino también para instalar en los ámbitos familiar y comunitario, capacidades que favorezcan la promoción y la protección de los derechos de las niñas y los niños. Esta Ley genera una nueva institucionalidad, ya que define la creación de la Comisión de Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios (COCEDIC), que se ubica, con rango de Subsecretaría, dentro de la estructura de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), Ministerio de Desarrollo Social.

Por primera vez la cuestión de la primera infancia ocupa un lugar definido en la estructura del Poder Ejecutivo Nacional, siendo la SENAF el órgano de aplicación de la 26.061, o sea el organismo responsable de velar por la promoción y defensa de los derechos de los niños en nuestro país. Hasta la fecha de creación de la COCEDIC, las iniciativas dirigidas a la primera infancia se encontraban dispersas en las acciones de los diferentes Ministerios Nacionales, destacándose como ejemplo de articulación el Programa “Primeros Años” que, dependiendo del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), articula con los Ministerios de Desarrollo Social, Salud, Justicia y Derechos Humanos, Educación y Trabajo.

De todas maneras, la existencia de la COCEDIC no ha generado la puesta en marcha de una iniciativa centralizadora de política de primera infancia como ya se ha señalado en el primer aparte de este trabajo, al estilo de “Chile Crece Contigo”, “De cero a siempre” de Colombia, etc. Sin embargo como paso dado hacia la ruptura de las históricas tensiones que se detectan en la implementación de políticas de desarrollo infantil, se ha puesto en marcha a partir de 2010 la “Estrategia Nacional Creciendo Juntos”, donde confluyen acciones de la COCEDIC/SENAF, el Ministerio de Educación y el programa Primeros Años del CNCPS. La dificultad de integrar al área de Salud es uno de los grandes límites que tuvo esta iniciativa durante sus etapas instrumentales.

Con la aparición de la COCEDIC el Estado nacional generó mecanismos de financiamiento, asistencia técnica y registro de los centros de desarrollo infantil comunitarios y de los espacios dependientes de las áreas sociales de los gobiernos provinciales y municipales.

A partir de la sanción de las nuevas normativas nacionales y la creación de las instituciones que deben actuar en su aplicación se fueron legitimando las diferentes formas que asumen los espacios de cuidado y educación de la primera infancia. Pero

---

<sup>81</sup> Un extenso análisis de la situación y alcance del impacto jurídico de estas normas a nivel nacional y de cada una de las provincias se puede encontrar en el capítulo Anexo al presente trabajo.

no solo por parte del área social, más permeable a este tipo de conformaciones institucionales, sino de la misma autoridad educativa, ya que en el artículo 22 de la Ley de Educación Nacional se contemplan nuevas y distintas posibilidades, como jardines comunitarios, jardines auto gestionados, salas de juegos y en los centros integradores comunitarios (CIC)<sup>82</sup>.

Los Centros Integradores Comunitarios son espacios públicos de integración comunitaria, construidos en todo el país por iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social. Se plantean como escenarios de encuentro y participación de diferentes actores que trabajan a nivel territorial, con una metodología intersectorial y participativa. En muchos de estos Centros se implementan espacios de cuidado de la primera infancia.

Esta nueva percepción que el Estado impregna a los vínculos con las instituciones de cuidado y educación de la primera infancia ha generado diversos tipos de relación entre las partes. La intensidad y fortaleza de estas dependen de las condiciones y capacidades de cada una de las provincias y los municipios.

En los últimos años, los gobiernos provinciales y municipales, en general, han asumido una actitud más activa, fortaleciendo las que dependían de sus propios gobiernos, incrementando el nivel de financiado de las comunitarias en cuanto a apoyo nutricional y de recursos humanos, impulsando la creación de redes municipales de centros, capacitando recursos humanos o solicitando a las áreas educativas provinciales la designación de recursos humanos con formación terciaria o universitaria, entre otras muchas acciones. La institucionalización, a partir de las diferentes articulaciones con el Estado, aparece como un reconocimiento a sus prácticas educativas.

De este último proceso dan cuenta algunas experiencias que ya cuentan con varios años de implementación y que se han ido consolidando el último lustro. La de mayor dimensión a nivel nacional es el Programa “Unidades de Desarrollo Infantil<sup>83</sup>” (UDI) de la Provincia de Buenos Aires que a través del financiamiento de 303 jardines maternos comunitarios atiende a 19.454 niñas y niños de 45 días a 5 años; los 303 jardines corresponden 140 a entidades municipales y 163 a organizaciones no gubernamentales. Pero, además de los jardines maternos comunitarios, el programa atiende a 26.408 niñas y niños de 45 días a 13 años a través de la implementación de convenios con 516 instituciones, 299 municipales y 217 comunitarias, donde se desarrollan actividades informales de aporte nutricional, juego y apoyo escolar, entre otras cosas.

Sin salir de la mayor provincia argentina, también se pueden identificar intervenciones públicas sostenidas directamente o a través de convenios de financiamiento y apoyo

---

<sup>82</sup> <http://www.desarrollosocial.gob.ar/centrosintegradorescomunitarios/169>

<sup>83</sup> El Programa UDI, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, brinda atención integral a niños y niñas de hasta 18 años de edad, buscando acompañar y fortalecer a sus familias, a través de instituciones comunitarias, municipales, religiosas, etc., con las que se firman convenios de ejecución con diferente modalidad. El programa en total, atendía a fines de 2013 a 71.993 niñas, niños y adolescentes a partir de la firma de convenios con 1250 instituciones.

nutricional en diversos municipios. Se destacan en este sentido los Municipios de La Matanza con 23 centros municipales, La Plata con 28, entre otros.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires reconoce, con diferentes modalidades, una fuerte intervención pública, ya sea a través de la red de instituciones propias dependientes en el 2014 en la Gerencia operativa de desarrollo infantil integral, como a través del convenio con organizaciones comunitarias a las que se les transfieren recursos para su servicio nutricional y recursos humanos.

Otra destacada experiencia de intervención pública es la que se lleva adelante en Mendoza desde el año 1988, los SEOS, “Servicio Educativo de Origen Social<sup>84</sup>”, donde articulan fuertemente el Ministerio de Desarrollo Social y el de Educación. Córdoba y Santa Fe son otras de las provincias que reconocen una larga trayectoria en el financiamiento de instituciones comunitarias para ampliar la cobertura del cuidado y la educación de la primera infancia. Más recientemente se pudo observar en Chaco, Entre Ríos, Jujuy, Tucumán y otras provincias una fuerte expansión en la red de instituciones especializadas en la primera infancia con fuerte intervención estatal.

Un rasgo a destacar es que se puede observar una tendencia a la institucionalización de estas experiencias a nivel legislativo provincial. Las mencionadas experiencias de las UDI en la provincia de Buenos Aires y los SEOS de Mendoza esperaban a principios de 2014 el tratamiento parlamentario para otorgar a estos programas el carácter de Ley Provincial.

## 2. CARTOGRAFÍA DE LA DIVERSIDAD

La historia de los espacios de cuidado y educación de la primera infancia permite ingresar con mayor seguridad en la cartografía actual de este universo. Así como el relato de los antecedentes de estos espacios solo se ha podido construir segmentadamente y a manera de esbozo sobre un friso que aún requiere el aporte de nuevas lecturas para poder delinearlos, el desafío de poder organizar este universo en categorías también es una tarea que ofrece innumerables riesgos.

Hay distintos trabajos en la literatura especializada argentina que dan cuenta de la diversidad y la complejidad en la que se desarrollan las instituciones no formales de cuidado y educación de la primera infancia en nuestro país. Waldman y Cardarelli (2010); Kochen (2013); Redondo (2012); Santillán (2013); estudios impulsados por UNICEF (2011), Fundación ARCOR, OEI, UNESCO-IIEP- SIPI (2011), UNSAM, CAECID, Embajada de España en Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Analogías

---

<sup>84</sup> Fue creado en el año 1988 por el Gobierno de Mendoza, como un servicio dependiente de la Dirección de Educación Privada en el ámbito de la Dirección General de Escuelas. Cuenta con presencia en todos los departamentos de la Provincia a través de los Jardines Maternales. Genera espacios formativos, de contención y efectivización de derechos para niños y niñas de 45 días a 4 años, fortaleciendo condiciones de educabilidad, a través de la estimulación temprana, el desarrollo psicomotriz y el acceso a los bienes culturales, y propiciando la igualdad de oportunidades.



(2011) y Fundación C&A (2009), son algunos de los aportes significativos en esa dirección. También puede hallarse abundante literatura en la región.

## 2.1 LO FORMAL Y LO NO FORMAL

Como ya se viene mencionando a lo largo de este trabajo, un gran número y variedad de instituciones ofrecen servicios de cuidado y educación a la primera infancia, de acuerdo a la perspectiva que se elija es posible clasificarlas de diferente manera. Para un análisis construido desde la planificación y gestión de las políticas sociales asume una destacada centralidad la relación de los diversos actores con el Estado, reconociendo a la vez que los diferentes efectores estatales son parte integrante de este entramado.

Redondo (2012), reconoce que una primera divisoria de aguas se da entre *“los jardines comunitarios por un lado y los estatales por el otro”*. Sin embargo, agrega: *“esta línea es por lo menos difusa y no explica el universo complejo y heterogéneo de la educación infantil en Argentina, ya que existen formas comunitarias de atención que cuentan con subsidios estatales pero hay una innumerable cantidad de jardines privados que están por fuera de toda regulación y que funcionan amparándose en esta ausencia estatal. Los mismos asumen rasgos similares a las experiencias comunitarias, pero son producto y reflejo de la mercantilización del cuidado y educación infantil, sobre todo en los territorios de mayor desigualdad social”*<sup>85</sup>.

Waldman y Cardarelli (2010) señalan que se constata que la atención educativa dirigida a los niños y niñas de menos de 6 años se lleva a cabo tanto en ámbitos de la educación formal (dentro del sistema educativo reglado jurídicamente por el Estado) como en espacios no formales (fuera del sistema educativo reglado jurídicamente por el Estado).

Reveco (2009) sugiere que toda propuesta educativa debe ser considerada formal, siempre y cuando cumpla con una serie de principios y pautas específicas, advirtiendo que, detrás de los formatos identificados como no formales, se pueden encontrar propuestas de baja calidad, en lugares no aptos para la educación de los niños o con personal no capacitado para tal fin<sup>86</sup>.

Desde esta perspectiva, sigue Reveco, *“si lo formal o convencional corresponde a aquello que sigue una convención o una norma (algo que en educación infantil equivaldría a hablar de un paradigma o un enfoque), toda la educación latinoamericana sería formal o convencional, ya que sigue los principios que sustentan*

---

<sup>85</sup> Redondo, P. Políticas en debate: la atención educativa de la primera infancia en la Argentina. En propuesta educativa. N° 37. Buenos Aires, 2012. Pág. 9.

<sup>86</sup> Reveco Vergara en: Educación infantil: un sistema de calidad en paralelo; educación formal y no formal (Antología de experiencias de la educación inicial iberoamericana Infancia. Pág. 107-110. Victoria Peralta. Laura Hernández. Coordinadoras. UNICEF. OEI. BBVA), discute las denominaciones de formal y no formal, convencional y no convencional. La autora señala que la educación infantil latinoamericana, desde una perspectiva pedagógica, se encuentra ligada a la escuela activa y, por ende, a los aportes de Comenius, Decroly, Fröbel, Montessori y Agazzi, que en su momento representaron un profundo cambio en relación a la escuela que existía en aquella época en el mundo occidental.

*la escuela activa, los cuales se han ido enriqueciendo, perfeccionando y especificando en su desarrollo".* Hasta los ochenta del Siglo XX todas las modalidades de educación de la primera infancia eran consideradas "educación" y la idea de "calidad" estaba aún ausente del discurso pedagógico. En esa misma dirección afirma que *"...todas las modalidades de educación infantil que mantienen sus cualidades son educación y cada una de ellas enfatiza un aspecto distinto y utiliza metodologías, actividades y recursos didácticos propios y diversos. Esto es así porque América Latina ha tenido la capacidad de comprender que en el contexto de una diversidad cultural rica y plural, en un entorno familiar y comunitario que es diverso, no existen propuestas únicas para los niños".*

Confrontando con la idea de que todo lo formal es el piso que garantizaría calidad en los servicios de cuidado y educación, Sverdlick (2010) valoriza los sentidos y propósitos educativos de las organizaciones que resignifican las concepciones sobre el derecho a la educación, las prácticas pedagógicas que interpelan el formato escolar tradicional para la educación de niños y jóvenes y los vínculos entre el estado y las OSC que disputan sobre el sentido de lo público. Identificando un sentido anti hegemónico en las experiencias surgidas de las organizaciones sociales, ya que el principal propósito de estas experiencias es aportar a superar las desigualdades que produce la pobreza, lo cual resignifica el sentido que le dan al carácter educativo de la tarea. En el esfuerzo por buscar coherencia entre su discurso contrahegemónico y sus prácticas pedagógicas, intentan superar el formato escolar tradicional.

La visión que hegemoniza el campo de estudio y el desarrollo de acciones o proyectos "socioeducativos" asocia su significado a las instituciones consideradas de "educación formal". Sin embargo, es evidente que existe un campo educativo denso y complejo, que incluye a los diferentes actores y sectores que en él se relacionan, disputando sentidos, saberes y formas de transmisión de la herencia cultural, ámbitos de legitimación, etc., (Borzese, Costas, Wanger 2012).

La idea de "campo educativo" refiere justamente, a una multiplicidad de actores sociales que, comprometidos en el desarrollo de acciones socio-educativas, disputan "sentidos" en torno a esa tarea, a partir de sus prácticas y discursos. Como plantea Puiggrós (1998), *"si consideramos la práctica educativa como un espacio de producción de sentidos diversos y antagónicos que pugnan por constituirse en discursos pedagógicos hegemónicos, además de las interpelaciones dominantes, debemos analizar aquellas no legalizadas y combatidas"*. Se plantea aquí la capacidad de la educación de incidir en los procesos de transformación social, a partir de su lucha en la constitución de la hegemonía. Las propuestas pedagógicas se desarrollan en el marco de este contexto y se reconoce que no toda producción pedagógica se constituye en pedagogía dominante.

Si bien las representaciones acerca de la educación siguen teniendo peso en relación a la educación formal, en los últimos años se ha avanzado significativamente en el reconocimiento de las prácticas educativas de actores sociales y en espacios sociales diferentes al escolar, en la actualidad el abordaje de esta problemática lleva a superar

los encuadres tradicionales que ubican a la actividad educativa como acto que sucede en la escuela, definición que aún hoy prevalece<sup>87</sup>.

Waldman (2009) se pregunta: *¿será que en este tipo de instituciones las actividades deben inscribirse en un marco con sentido más abarcativo? Atender a otras cuestiones más allá de lo “meramente educativo” para los niños y las niñas, ¿no será un agregado y no una falta?*

Por supuesto que hacia adentro de las instituciones y organizaciones no siempre se instala este debate ideológico, en general las energías se circunscriben a garantizar espacios físicos adecuados y un acompañamiento al desarrollo de las niñas y los niños basado en el formato escolar heredado y asumido, sin poner en tensión este tipo de prácticas.

Para el presente estudio, esta madeja comienza a desenredarse, asumiendo la heterogeneidad, desde las categorías “formal” y “no formal”. Esto es así en principio porque existe un conjunto de niñas y niños de cinco años y menos que diariamente se hacen presentes en instituciones que dependen de las áreas de educación provinciales (en general Ministerios), y hay otro conjunto de ciudadanos de poca edad que circula, también, por espacios que organizan y sostienen instituciones no reguladas ni supervisadas por el sistema educativo formal.

Tanto es así que de los 3.337.652 niños y niñas de 0 a 4 años identificados en el Censo Nacional 2010, cerca de 840.000 asisten a instituciones del sistema educativo formal<sup>88</sup>, mientras que 446.900 lo hacen en instituciones no formales<sup>89</sup>. Un 25 y un 14 por ciento del total, respectivamente. El 61 % de los niños de 0 a 4 años no asiste, aparentemente, a ningún servicio. Según la Encuesta sobre condiciones de vida de niñez y adolescencia<sup>90</sup>, el 79% de los que no asisten lo hacen por decisión familiar, que se puede interpretar como voluntaria, donde el cuidado de los niños es resuelto por la

---

<sup>87</sup> Una perspectiva que ofrece un matiz diferenciado a la mencionada es la que expresa que Fujimoto (1998; 2010) que identifica tres modalidades de atención: a) formal o escolarizado; b) no escolarizado, no convencional o no formal; c) informal. Las modalidades formales o escolarizadas se refieren a aquellas que se desarrollan en una institución especialmente creada (construida o adaptada) para potenciar al máximo la intencionalidad educativa, lo que implica un rol directo y permanente del educador (planificador, ejecutor y evaluador de todo el proceso) y la construcción de un currículo específica para esa comunidad educativa, acorde al diagnóstico realizado. La modalidad no escolarizada abarca todos los procesos educativos y formas de auto-aprendizaje realizados fuera de los centros educativos. Los programas más comunes son los dependientes del sector educación, salud, bienestar, justicia, desarrollo humano y de la mujer. La flexibilidad de estas modalidades permite adecuar sus servicios a las características, requerimientos, intereses y prioridades de los niños, condiciones geográficas, socioculturales y económicas del medio, así como de los recursos con que se cuenta. Dentro del principio de flexibilidad también la duración, frecuencia, horarios de funcionamiento, ambientes educativos, locales, metodología de trabajo, contenidos (salud, higiene, alimentación, estimulación, afecto, comunicación, etc.) y materiales educativos se adecuan a las prioridades de los niños y la realidad del contexto social. Las modalidades de atención informal están relacionadas con las instancias educativas intencionadas a la sensibilización de los adultos y como consecuencia a una mayor comprensión y valoración de la riqueza infantil.

<sup>88</sup> MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Red Federal de Información Educativa. Año 2012

<sup>89</sup> SENAF. Dirección de Registro COCEDIC (RENEPI). Años 2012/2013

<sup>90</sup> ECOVNA, SENAF, UNICEF. Buenos Aires, 2011/2012.

misma familia, por personal doméstico o las hermanas y hermanos mayores en caso de los sectores de menos ingresos.

Los conceptos de educación formal y no formal tienen diversas significaciones según distintos autores y es motivo de permanentes debates y revisiones. Según Antonio Colom Cañellas (2005), se considera que la diferencia más determinante que se da entre educación formal y no formal es, sorprendentemente, de carácter jurídico y no pedagógico. Se entiende la educación formal como aquella que concluye con titulaciones reconocidas y otorgadas según las leyes educativas promulgadas por los Estados y, en ese sentido, es la propia de los sistemas educativos reglados jurídicamente por el Estado. En consecuencia, la educación no formal sería, por el contrario, aquella no contemplada en las legislaciones estatales de educación; es decir, que su responsabilidad no recae directamente en los ordenamientos jurídicos de este sector del Estado. En palabras del autor: *“tener en cuenta cualquier otra variable nos lleva a la confusión, pues la educación formal o no formal acepta múltiples aspectos comunes como pueda ser el espacial, el profesional, el sistemático o por el contrario la flexibilidad, la racionalidad, la planificación, lo evaluativo, etc.”*<sup>91</sup>.

En el Sistema Formal se pueden detectar instituciones cuya existencia está registrada y categorizada por una autoridad pública competente. Su registro crea derechos y obligaciones legales específicos a la categoría a la que pertenece el establecimiento. Todos los aspectos relativos a su funcionamiento se encuentran regulados por una autoridad pública de rango ministerial provincial<sup>92</sup> y por Leyes provinciales y nacionales específicas. El no respeto de la regulación puede implicar la imposición de sanciones, incluyendo el cierre temporal o definitivo del establecimiento. Se distinguen los públicos y los privados. Los primeros ofrecen sus prestaciones gratuitamente y son de acceso público. En el segundo caso la gestión se encuentra a cargo de un operador privado y el establecimiento ofrece servicios educativos con fines de lucro.

El universo No Formal incluye instituciones de diverso tipo, características y fines. Quizás el aspecto que los identifica más claramente es su no integración dentro del sistema educativo formal. Son espacios cuya gestión y funcionamiento no está –por completo o parcialmente– controlado por una autoridad pública específica de referencia. En algunos casos dependen directamente de organismos públicos, en otros intervienen varias instituciones públicas, en general sin coordinación, y en muchos otros no se observa intervención alguna del Estado en sus distintos niveles. La falta de regulación y supervisión es identificada por los especialistas como uno de sus mayores déficits.

La dependencia institucional, normativa y financiera de los EPI es determinante para poder analizarlas en perspectiva de las políticas sociales. Por este motivo, se adoptan las categorías “formal” y “no formal” para diferenciar a las instituciones que dependen de las áreas de Educación provinciales (en general Ministerios), de aquellas otras que conforman un diverso conjunto de servicios y modalidades no reguladas ni

---

<sup>91</sup> Revista de Educación, Nro.338, Cataluña. Tomado de: Colom Cañellas, Antonio (2005). “Continuidad y Complementariedad entre la Educación Formal e informal”

<sup>92</sup> Es responsabilidad de los gobiernos provinciales la administración del sistema educativo en cada jurisdicción.

supervisadas por el sistema educativo formal. Estas últimas dependen, en general, de las áreas sociales nacionales, provinciales, municipales o han surgido de la misma comunidad y de sus organizaciones. El complejo entramado ofrece variedades de mixturas entre todas las formas mencionadas, como instituciones comunitarias no gubernamentales que integran redes municipales, instituciones públicas que ofrecen servicios a través de organizaciones, entre otras.

La perspectiva “formal” y “no formal” se adopta, entonces, como una de las diversas posibles formas de organizar este universo institucional, y responde a la necesidad de delimitar el conjunto de experiencias y modalidades sobre las cuales se focaliza el presente estudio.

Cabe aclarar, por cierto, que estas dos categorías no se perciben como excluyentes o contradictorias entre sí, por el contrario, se las concibe como complementarias, ya que son espacios que las niñas y los niños atraviesan en distintos momentos de sus trayectorias personales. Inclusive, muchos niños y niñas concurren simultáneamente a modalidades formales y no formales de cuidado y educación.

Se pueden identificar también, modalidades mixtas e inclusive algunas de compleja caracterización, como las iniciativas comunitarias con fines de lucro, particular sistema privado no regulado por la educación pública de gestión privada que se emparenta fuertemente con las modalidades de la economía social.

## 2.2 LO PÚBLICO Y LO COMUNITARIO

El universo de instituciones “no formales” puede a la vez subdividirse entre “públicas”, que dependen en general de las áreas sociales municipales, provinciales y nacionales (Ministerios, Secretarías, Direcciones) y “comunitarias”, surgidas de las dinámicas locales, a partir del involucramiento de organizaciones no gubernamentales, sociales, políticas, religiosas, empresariales, etc. Este complejo entramado ofrece gran variedad de mixturas entre las formas mencionadas, como instituciones comunitarias no gubernamentales que integran redes municipales o instituciones públicas que ofrecen servicios a través de organizaciones, entre otras.

Entre los pliegues de la diversidad de origen y la falta de regulación se puede identificar un conjunto de iniciativas privadas sin ningún tipo de control estatal<sup>93</sup>. Algunos de estos podrían identificarse dentro del esquema de la economía informal de supervivencia, e incluso se podrían definir como Emprendimientos Asociativos Mercantiles (Coraggio, Sabaté 2010)<sup>94</sup> otros, en barrios donde hay más oportunidades de ingreso, las cuotas son más altas y a veces se asemejan a las que pagan en los jardines de gestión privada. Este conjunto de iniciativas no es abordado por el estudio.

---

<sup>93</sup> En la provincia de Buenos Aires suelen denominarse “truchos” a los maternales privados que ofrecen servicios en los barrios del conurbano bonaerense. Palabra con que se identifica también a los servicios de transporte de baja calidad en esos barrios o los negocios que venden ropa con marca falsa.

<sup>94</sup> Ver al respecto el trabajo de Coraggio y Sabaté, realizado por la Universidad Nacional de General Sarmiento en el 2010, donde se ofrece el resultado de una investigación innovadora: “Emprendimientos socioeconómicos asociativos, su vulnerabilidad y sostenibilidad”.

Es común que muchas de las organizaciones comunitarias cobren una cuota de apoyo a las familias de los niños para algunos de los gastos que se realizan en las instituciones. Este hecho, para este trabajo, no las transforma en privadas ni en “truchas”.

Argentina es un Estado Federal, organizado en una Administración Pública Nacional que está integrada por organismos centralizados y descentralizados con funciones específicas de incumbencia. Los Estados provinciales juegan un papel crucial dentro de la Administración Pública, ya que es el ámbito del Estado que gestiona la mayor cantidad de personal y gasto y, además, tiene a su cargo la parte más relevante de los tres sistemas públicos de mayor extensión y presencia territorial: educación (inicial, primaria, secundaria y terciaria), salud (red hospitalaria y obras sociales provinciales) y seguridad (policía y servicios penitenciarios no federales)<sup>95</sup>. En relación a las características del federalismo argentino Leiras (2013) afirma que *“...la Argentina es una federación política y administrativamente descentralizada con alta concentración geográfica de sus recursos productivos y amplias desigualdades interprovinciales; los gobiernos provinciales argentinos son, en general, débiles y dependientes desde el punto de vista financiero y autónomos desde el punto de vista político”*<sup>96</sup>.

Otro actor central de la política pública de cuidado y educación es el gobierno municipal. El régimen municipal es determinado por el gobierno de cada una de las provincias y sus funciones y capacidades de gestión también. Esta situación ofrece, dentro de los diferentes estados subnacionales argentinos, una importante diversidad administrativa, política y de competencias y organización.

Así, familias, instituciones, el Estado en sus distintos poderes, sectores y niveles, organizaciones sociales y comunitarias, religiosas, medios de comunicación, mercado, etc., construyen los ambientes por los cuales los niños y las niñas van atravesando en su proceso de desarrollo y en sus trayectorias personales y colectivas. Los EPI resultan de esa dinámica compleja, diversificada y desigual que se observa en la actualidad en nuestro país.

### 2.2.1 LOS ESPACIOS PÚBLICOS

En nuestro país se pueden reconocer espacios de cuidado y educación de la primera infancia a nivel “municipal” y “provincial”. A nivel nacional se detectan algunos jardines o maternales destinados al personal de las diferentes reparticiones de la administración pública, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia ofrece servicios a niñas y niños de 4 localidades del Gran Buenos Aires a través de 4 centros de desarrollo infantil. La poca cantidad de espacios identificados no justifica la inclusión de una categoría específica denominada “nacional”.

---

<sup>95</sup> Abal Medina, J.M.; Cao, Horacio. Manual de la nueva administración pública Argentina. Ariel editores. 2012. Pág 113.

<sup>96</sup> Leiras, M. Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. En “¿Cuánto importan las instituciones?, gobierno, Estado y actores en la política argentina. Acuña, Carlos, comp. Siglo veintiuno y Fundación OSDE. Buenos Aires 2013. Pág. 209.

### 2.2.1.1 LOS MUNICIPALES

El espacio municipal es el escenario fundamental a la hora de identificar la trayectoria de los espacios de primera infancia. La conformación del régimen municipal no ha sido homogéneo en los gobiernos locales argentinos (Iturburu 2012), y ello se explica por una multiplicidad de variables, este régimen es determinado por cada provincia, lo que implica diferentes modelos impositivos y de transferencia de fondos, generalmente discrecionales, del gobierno provincial o nacional al municipio. De esta manera, las capacidades institucionales para hacer frente a los desafíos que plantea la gestión pública se ven profundamente implicadas. Las diferencias en los niveles de la calidad de vida y de indicadores sociales entre municipios de una misma provincia son abismales, y las respuestas del gobierno local difieren notoriamente de un Municipio a otro.

El Municipio en el sistema organizativo institucional argentino se erige como el centro territorial de vital importancia para garantizar la república federal que consagra nuestra Constitución nacional<sup>97</sup>, esto es así por cuanto se trata de la mayor descentralización territorial. La demanda por una mayor participación ciudadana, que contribuye a afianzar aún más la democracia argentina, hace que el Municipio constituya el punto de partida para que los ciudadanos sean parte activa en la toma de decisiones públicas (V. Gianni, 2008).

Juan Pablo Cafiero (2005), ex Ministro de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires señalaba que *"...Pensar en los Municipios como actores significativos para la promoción de los derechos de los ciudadanos, obedece a una serie de transformaciones que provienen de varias vertientes políticas y académicas, y se inscribe en una tendencia mundial de valorización de la relación del Estado con la ciudadanía. Por su proximidad a los niños y a su entorno familiar y comunitario, los Municipios son espacios políticos privilegiados para construir modelos de organización y gestión que favorezcan la inclusión de los niños y adolescentes en su grupo familiar, en la escuela, en los servicios de salud y en el barrio..."*.

Esta suerte de "vida propia" e "intereses específicos" de cada gobierno local –influidos por la impronta que las distintas circunstancias históricas, políticas, económicas, sociales y aun antropológicas dejan en los Municipios– le dan la ventaja de convertirse en un actor político estratégico del Estado a la hora de pensar en el desarrollo de políticas que favorezcan el desarrollo de un entorno educativo favorable a la primera infancia.

Los Municipios tienen en común un territorio, la población, las autoridades políticas elegidas democráticamente y objetivos de bien común. Para Passalacqua (1992) *"El Municipio es esencialmente órgano de la democracia local y proveedor de servicios"*. En ese sentido, los espacios de cuidado y educación de la primera infancia reconocidos

---

<sup>97</sup> El artículo 5 de nuestra Constitución Nacional expresa lo siguiente: "Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones".

como “municipales” o bien fueron construidos creados por el estado local en alguna de etapas de las mencionadas en el capítulo anterior, o bien han sido instituciones comunitarias que luego de ser financiadas durante un tiempo son absorbidas por los Municipios y se integran en redes de instituciones que atienden a la población más vulnerable que habita en general, en los barrios y asentamientos más precarios<sup>98</sup>. No hay patrones comunes, cada Municipio actúa de manera particular y con diversos modelos de intervención, articulación, inversión, etc.

Los Centros de Integración Comunitarios, modelo de intervención territorial impulsado y financiado por el Ministerio de Desarrollo Social a partir del 2005, se instituyen como otro tipo de espacio para la primera infancia. El gobierno del CIC depende del funcionamiento de una mesa de gestión local, que suele estar bajo la responsabilidad política del Municipio en que se haya construido.

#### 2.2.1.2 LOS PROVINCIALES

La organización federal de nuestro país surge como un híbrido entre el centralismo unitario y las confederaciones. En ella se construye una entidad estatal que abarca al conjunto (Federal, Central o Estado nacional) y otras sobre diferentes recortes territoriales (Provincias). Entre ambas existe un equilibrio cambiante fruto del marco institucional propio y de la historia que se construye día a día (Cao 2012). Las provincias se constituyen en un ámbito subnacional de Estado, con amplios márgenes de autonomía política y administrativa que, sin embargo, observan un alto nivel de heterogeneidad y desigualdad que las recorre en distintas dimensiones. Como identifica Leiras (2014) *“la Argentina es una federación política y administrativamente descentralizada con alta concentración geográfica de sus recursos productivos y amplias desigualdades interprovinciales, cuyos gobiernos son, en general, débiles y dependientes desde el punto de vista financiero, pero fuertes y autónomas desde el punto de vista político”*.

Los espacios de cuidado y educación para la primera infancia provinciales se ubican, fundamentalmente, en las grandes ciudades y responden centralmente a dos tipos de formatos. Por un lado en casi todas las provincias se han transformado y adaptado como espacios para la primera infancia a las sedes de las instituciones donde funcionaron hogares o macro instituciones identificadas con el modelo tutelar creadas a lo largo del siglo XX. Este cambio fue impulsado a partir del serio proceso de desinstitucionalización que impulsó en nuestro país la adhesión a la Convención sobre los derechos del niño y la sanción de la ley 26.061, de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes y la nueva institucionalidad imperante.

El otro formato provincial es de más reciente data, con formatos similares a los municipales y por ende a los comunitarios. Son construidos por las áreas sociales de la provincia y suelen estar ubicados en las periferias de las grandes ciudades o en localidades del interior de la provincia.

---

<sup>98</sup> Según datos de la COCEDIC, el 25 por ciento de las instituciones reconocidas como “municipales” fueron creadas a partir del 2003. SENAF. Dirección de Registro de CDIC (RENEPI). Años 2012/2013



## 2.2.2 LOS ESPACIOS COMUNITARIOS

La relación entre los espacios públicos y los comunitarios es estrecha, los vaivenes históricos y de las matrices de Estado imperantes han impulsado, en distintas etapas el surgimiento de espacios arraigados y reconocidos a nivel territorial en muchos barrios y localidades de todo el país. Este amplio espectro institucional define un abanico muy heterogéneo de experiencias que se han planteado el cuidado y la educación de niñas y niños en situación de exclusión social como eje central de su razón de ser.

A priori, estas prácticas se podrían identificar como promotoras de la inclusión educativa y social desde una perspectiva alternativa o “alterativa”, que son llevadas adelante “desde la responsabilidad pública y, redefinidas por los propios sujetos y agentes de la educación” (Núñez, 2003). Se proponen, y muchas veces logran, la transmisión de los bienes culturales de una sociedad (o una comunidad) a sus generaciones más jóvenes. Además, promueven el involucramiento y compromiso de los propios sujetos partícipes, para transformar esa realidad junto con otros.

Estos procesos dan cuenta de la conformación de entramados interinstitucionales que intentan promover y sostener el derecho a la educación en el contexto comunitario. Rosa María Torres denomina a estas configuraciones multiactorales, “comunidades de aprendizaje” y las define como *“una comunidad organizada que construye y se involucra en un proyecto educativo y cultural propio, para educarse a sí misma, a sus niños, jóvenes y adultos, en el marco de un esfuerzo endógeno, cooperativo y solidario, basado en un diagnóstico no sólo de sus carencias y debilidades sino, sobre todo, de sus fortalezas para superar tales debilidades”* (Torres, R. M., 1999).

Esta visión implica la concertación de alianzas inter-institucionales e intersectoriales, tanto en el ámbito local como con los distintos niveles del estado (municipal, provincial, nacional). Implica el necesario diálogo, negociación y concertación entre el “arriba” y el “abajo” entre el “adentro” (de la propia comunidad) y el “afuera”, entre la educación “formal” (dentro del sistema educativo) y la educación “no formal” (Torres, R.M., 2002).

Un estudio realizado para la SENAF por la Fundación SES en 2013 identifica a la diversidad como una de las características centrales del campo de las organizaciones comunitarias. La diversidad se expresa en cuestiones histórico institucionales, de modelos de gestión, de contexto, infraestructura y de estructura interna, y *“es considerada como una riqueza y un desafío para las instituciones, a la vez que complejiza los modelos de intervención y plantea desafíos para generar consensos y propuestas<sup>99</sup>”*.

---

<sup>99</sup> Fortalecimiento de CDI del conurbano bonaerense. Diagnóstico participativo local en los centros de desarrollo infantil. Informe final. Convenio SENAF/Fundación SES. 2013. Inédito.

Para el Estado argentino la definición de Centro de Desarrollo Infantil es la mencionada en el art. 2 de la Ley 26.233 *“Se entenderá por Centro de Desarrollo Infantil a los espacios de atención integral de niños y niñas de hasta CUATRO (4) años de edad, que además realicen acciones para instalar, en los ámbitos familiar y comunitario, capacidades que favorezcan la promoción y protección de los derechos de niños y niñas”*. Algunos de los gobiernos provinciales de nuestro país han asumido la misma definición, adhiriendo a la mencionada Ley o promoviendo normas similares en sus territorios<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup> Ver Anexo sobre normativa nacional y provincial.

---

## CAPÍTULO 3. LOS SERVICIOS NO FORMALES COMO DISPOSITIVOS DE INCLUSIÓN SOCIAL

### 1. INDICADORES DE INCLUSIÓN DE SERVICIOS NO FORMALES DE CUIDADO Y EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA

Ahora, la sola existencia de un espacio físico ubicado en alguna barriada o población pobre, y compartido por niñas y niños de hasta cuatro años y adultos que se proponen realizar actividades para ellos, ¿lo transforma en un espacio de cuidado y educación de la primera infancia?

¿Que posibilita y que obstaculiza que estas instituciones puedan cumplir con el rol de acompañar el crecimiento, el desarrollo infantil y el tránsito hacia la escolarización de los más pequeños, así como fortalecer a las mujeres y las familias, ser parte, a la vez, de la organización comunitaria y del sistema de protección de derechos del niño a nivel local?

¿Cuáles son las dimensiones que se deben considerar para poder definir si estos espacios se asumen como dispositivos que facilitan y garantizan la inclusión social de los niños o como mecanismos de reproducción de la exclusión, tan común en este sistema profundamente desigual?

La siguiente es una propuesta metodológica que incluye la definición y justificación de indicadores que, aplicados a escala a través de técnicas específicas de medición, permitirá la evaluación de los Espacios de Cuidado y Educación de la Primera Infancia en Argentina como dispositivos de inclusión social.

No es objetivo de este trabajo definir un estándar estratificado sobre niveles de inclusión, pero la definición de una matriz desagregada sobre la inclusión puede ser un valioso insumo para desarrollar estudios posteriores y aplicarlos a la definición, implementación y evaluación de políticas sociales.

#### 1.1 POBLACIÓN OBJETIVO

Tal como se viene mencionando en este trabajo se diferencian dos grupos dentro de las instituciones no formales de cuidado y educación de la primera infancia:

1. Las públicas, dependientes de las áreas sociales de los gobiernos provinciales y municipales y que no forman parte del sistema educativo formal provincial
2. Las organizaciones comunitarias, no gubernamentales, sociales, sin fines de lucro

En el año 2010, la población argentina de 0 a 4 años era de 3.337.652 niñas y niños<sup>101</sup>, lo que representaba el 8,3 % de la población total del país. Si bien la distribución entre varones y mujeres resulta equitativa, los primeros superan a las segundas por casi dos puntos (50,87%).

Debido a diversos factores, entre ellos la complejidad histórica, la debilidad estadística y la fragmentación derivada del federalismo, resulta un gran desafío la identificación de fuentes de información que ofrezcan datos comparables para definir un universo analizable que de sostén a la presente propuesta.

En Argentina, la identificación y registro de los espacios de cuidado y educación de la primera infancia que no dependen del sistema educativo formal, es un proceso que se comenzó a desarrollarse en el seno de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, más precisamente desde la COCEDIC, creada en el marco de la aplicación de la Ley 26.233 y sus decretos reglamentarios. Esta Comisión es responsable del RENEPI (Registro de Espacios de Primera Infancia) que se ha comenzado a implementar a partir del año 2009 y que, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, completaría su instrumentación antes de octubre de 2015<sup>102</sup>.

En ese proceso, la Dirección de Registro de la COCEDIC/SENAF, ha consolidado un registro provisorio de instituciones donde se detalla información básica de los espacios que se van detectando a partir de información proporcionada por los gobiernos provinciales, municipales, las redes de ONG's, las instituciones conveniadas para el financiamiento de proyectos o de fortalecimiento institucional y por los equipos que la SENAF y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación tienen funcionando en todas las provincias del país.

Este Registro Provisorio contaba, a fines del año 2013, con 5.489 instituciones identificadas<sup>103</sup>. De ellas, el 59% son espacios comunitarios, de gestión privada. El otro 41% corresponde a instituciones que dependen orgánica y funcionalmente de los gobiernos provinciales y municipales de todo el país<sup>104</sup>.

Este registro no representa el Universo total de instituciones no formales, hay un conjunto de ellas que no se han identificado aún y por lo tanto, no se han incluido en el Registro Provisorio, que está en construcción.

Cómo ya se mencionara, las instituciones no formales con fines de lucro, aquellas identificadas como Emprendimientos Asociativos Mercantiles (ver Coraggio, Sabaté 2010), no se incluyen en este estudio ya que no se cuenta con volumen ni calidad de información para poder realizar un análisis exhaustivo –hecho que indica la falta de regulación por parte de la política pública-. Sin embargo se considera que su no

---

<sup>101</sup> INDEC. Censo Nacional de Población 2012

<sup>102</sup> Programa de Fortalecimiento de las Políticas de Niñez, Adolescencia y Familia, Préstamo 2607/OC-AR (AR-L1118).

<sup>103</sup> Fuente: Registro Nacional de Espacios de Primera Infancia. COCEDIC/SENAF/MDS. 2013.

<sup>104</sup> El registro incluye instituciones de todas las provincias del país. La de Buenos Aires concentra el 51,7% de los Centros identificados, Córdoba el 8,4 por ciento y Mendoza el 6,6 puntos porcentuales. Estas son los Estados provinciales con más instituciones identificadas.

inclusión no variará el análisis ya que se considera que no representan un porcentaje significativo dentro del conjunto de instituciones analizadas.

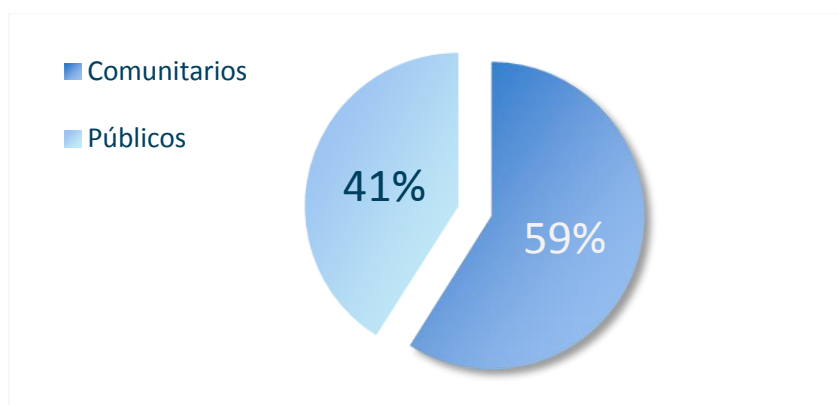


ILUSTRACIÓN 1. TIPOS DE ESPACIOS NO FORMALES DE CUIDADO Y EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA.  
FUENTE: COCEDIC/SENAF (2011,2013)

## 1.2 MUESTRA

En base a esta distribución porcentual (59% comunitarios y 41% públicos) se definió una muestra aleatoria del 20 % del total del registro provisorio, con una representatividad que respeta la distribución de la población objetivo, para realizar un análisis de algunas variables que den cuenta de las tres dimensiones de indicadores que pueden facilitar la definición de una matriz de inclusión de los ECEPI. Se utiliza de esta manera, un “esquema estilizado”, que seguramente no representa todos los “grises” que la diversidad descrita en los capítulos precedentes ha reconocido. Pero que resulta imprescindible para alcanzar el objetivo propuesto para este estudio.

La muestra entonces, la conforman 1098 espacios, de los cuales 643 (59%) son comunitarios y 455 (41%) públicos. Los datos de esta muestra han sido sistematizados especialmente para este estudio a partir de la información brindada por dos encuestas realizadas por el RENEPI entre los años 2011 y 2013. La primera es una encuesta aleatoria de instituciones no formales de todo el país<sup>105</sup> y la segunda es una encuesta realizada a instituciones públicas provinciales y municipales de todo el territorio nacional<sup>106</sup>.

Se utilizarán datos complementarios a manera de ilustración de los procesos mencionados, con aclaración de las fuentes<sup>107</sup>. También se realizaron entrevistas en profundidad a informantes claves para poder acceder a la estructura de significados y significantes de algunos procesos que se consideran relevantes para analizar el complejo entramado de la realización de los derechos de los niños y niñas menores de 4 años. El estudio de las percepciones y opiniones de los actores que forman parte de

<sup>105</sup> 1er. Encuesta Nacional de Centros de Desarrollo Infantil (agosto 2011/abril 2012). COCEDIC/SENAF.

<sup>106</sup> Mapeo de instituciones de CDI públicos. COCEDIC/SENAF y Fundación SES. 2013.

<sup>107</sup> El trabajo realizado por la Fundación C&A, “Prácticas y experiencias educativas en jardines comunitarios” dirigido por Mario Roitter y coordinado por Débora Kantor, ha sido una gran ayuda a la hora de confirmar información relevada con la sistematizada en ese documento.

su cotidiano, que dirigen las instituciones a las que acuden y que pasan el tiempo con ellos (familia, profesionales, directivos, voluntarios, autoridades municipales, provinciales y nacionales) es una variable de gran relevancia para acercarse a una comprensión más integral del problema y sus implicancias. Además de las entrevistas, también se recogen opiniones especialistas y voceros de organismos nacionales e internacionales especializados en la temática para justificar algunos indicadores del presente trabajo.

### 1.3 DIMENSIONES E INDICADORES

La matriz se construye cruzando los dos tipos de instituciones identificadas en los capítulos precedentes con tres dimensiones que agrupan indicadores:

- a) Calidad
- ii) Cobertura
- iii) Fortaleza institucional.

**TABLA 6. ESQUEMA DE LA MATRIZ DE INCLUSIÓN SOCIAL DE LOS ESPACIOS NO FORMALES DE CUIDADO Y EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA.**

Tipo de institución	Dimensiones														
	I) Calidad					II) Cobertura					III) Fortaleza institucional				
	Indicadores					Indicadores					Indicadores				
	I	II	III	IV	x..	I	II	III	IV	x..	I	II	III	IV	x..
Pública															
Comunitaria															

Se han seleccionado las mencionadas dimensiones para determinar el nivel de inclusión de las niñas y los niños que recorren las prácticas de cuidado y educación en instituciones no formales, por considerar que son las más representativas y plausibles de medición para alcanzar el objetivo de determinar el nivel de inclusión.

La primera remite, fundamentalmente, a las condiciones que se generan en la institución para que los niños y niñas, sus familias y la comunidad, puedan alcanzar a apropiarse de los servicios que se ofrecen. La cobertura identifica a quién está dirigida la propuesta de cuidado y educación y cómo se garantiza que los destinatarios alcancen acceder a la oferta. Por último, la fortaleza institucional da cuenta de las capacidades y condiciones que se observan en la organización responsable de las prestaciones.

Es esperable que los indicadores seleccionados para cada dimensión sean solo una parte de todos los que se pueden identificar y utilizar para la construcción de una matriz de este tipo. Diversas experiencias de definición de indicadores a nivel nacional e internacional así lo demuestran<sup>108</sup>. Los elegidos en este trabajo responden a la

<sup>108</sup> La UNESCO plantea cuatro características interrelacionadas como marco conceptual para el acceso al derecho a la educación: a) Disponibilidad de instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente y en condiciones edilicias y de recursos materiales, instalaciones sanitarias

cantidad y calidad de información disponible y a una determinación metodológica: que los indicadores seleccionados reflejen aspectos estructurales (que sin su presencia se hace imposible la provisión del servicio), claramente identificables y medibles, y que esta medición pueda realizarse a escala, con instrumentos simples, efectivos y a bajo costo.

Con este ejercicio se pretende aportar al diseño de una metodología que permita establecer los diferentes niveles de inclusión social que pueden ofrecer las instituciones no formales de cuidado y educación de la primera infancia en nuestro país. Un paso posterior a esta propuesta debería ser la identificación de un mecanismo de ponderación de estos indicadores y su aplicación a escala a nivel nacional. El ciclo culminaría si de esta ponderación pueden definirse los estándares generales de inclusión de calidad, cobertura y fortaleza institucional de este tipo de instituciones<sup>109</sup>.

---

para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc. b) Accesibilidad. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación. Implica: i) No discriminación. ii) Accesibilidad material. iii) Accesibilidad económica.

c) Aceptabilidad. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres. d) Adaptabilidad. La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.

En el Report Card, UNICEF promueve un conjunto de criterios mínimos aplicables a escala internacional para proteger los derechos de los niños que reciben atención de cuidado infantil. Se proponen 10 indicadores de referencia, entre los que destacan: i) Un nivel mínimo de acceso para los niños de cuatro años; ii) Un nivel mínimo de formación para todo el personal; iii) Un porcentaje mínimo del personal con educación y formación de nivel superior; iv) Una proporción mínima de personal-niños; v) Un nivel mínimo de financiación pública.

Gaby Fujimoto Gómez (OEA) propone, a partir de un consenso generado en diversos Simposios organizados por la OEA entre 1992 y 1996, en donde participaron masivamente delegados del gobierno y de la sociedad civil, los siguientes criterios: i) actividad: el rol protagónico en la construcción activa de aprendizajes es de los niños; ii) integralidad: atiende el desarrollo armónico de las dimensiones física, emocional, social, intelectual del niño; iii) participación: intervienen activamente en la acción educativa: el niño, la familia y la comunidad y se convierten en agentes educativos; iv) pertinencia: respetan las necesidades y contexto de los niños, apreciando su cultura, valores y tradiciones con currículum diversificados, aprendizajes relevantes y pertinentes; v) innovación y modernización: incorpora aprendizajes significativos y útiles para el niño, la sociedad y cultura en las que participa; vi) flexibilidad: respeta necesidades y características socio-culturales y responde a la diversidad con diferentes modalidades de atención; vii) sostenibilidad: procura la permanencia, la continuidad de las acciones no solo con los niños, genera la apropiación de programas y servicios por los padres de familia y comunidad; viii) voluntad política: Asegura los recursos financieros, humanos y administrativos oportunamente, garantiza los estímulos que requieren los docentes y otros agentes educativos, apoya al desarrollo de normas y regulaciones flexibles, garantiza las coordinaciones intersectoriales, la descentralización, el apoyo a la innovación, ofrece el espacio administrativo a un nivel de educación inicial con identidad y recursos económicos propios, protege la entrega del servicio con equidad, lleva la voz de los centros y programas a las agendas políticas internacionales. Posibilita la participación en redes de conexión vía Internet.”

<sup>109</sup> La definición de estándares y su utilización en las políticas sociales se puede justificar en tres situaciones. La primera tiene que ver con el momento de establecer criterios básicos y ordenadores a la hora de iniciar un proceso de implementación de una política de desarrollo infantil. Esto es, establecer estándares fundacionales, que determinen el rumbo de una nueva institucionalidad a la hora de la creación no solo de Centros Infantiles, sino de todo un sistema a desarrollarse en un determinado territorio. La segunda situación está vinculada a la coexistencia

### 1.3.1 CALIDAD

La calidad es un concepto que genera debate. Se podría afirmar que es la dimensión central a la hora de identificar los procesos de inclusión social. En la región, la mayoría de los especialistas y la bibliografía consultada plantea que, luego de décadas de incremento de la cobertura, el reto actual es la calidad. Por sobre este acuerdo básico se desenvuelve un profundo intercambio de opiniones. Al respecto, Myers (2003)<sup>110</sup> plantea que existe confusión a la hora de definir y evaluar la calidad, dificultad que parece incrementarse cuando se intenta aterrizar dimensiones “globalizadas” de calidad en exploraciones y condiciones específicas a niveles locales. Este tipo de miradas, que evalúan calidad con criterios centralizados y alejados de los contextos parecerían no reflejar acabadamente el impacto que sobre la calidad de las prácticas institucionales del cuidado y la educación tendrían las condiciones sociales, económicas, culturales y geográficas específicas. El debate sobre las pruebas PRISA, diseñadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE),<sup>111</sup> así lo demuestra.

En América Latina, a partir de los años 90, se han planteado y aceptado por amplio consenso algunos criterios de calidad asociados a la educación de la primera infancia como la integralidad, la participación, la pertinencia cultural y la relevancia de los aprendizajes (Fujimoto, Peralta 1998 1999), (Rozengardt 1999). Estos responden al énfasis puesto en el reconocimiento de la naturaleza del desarrollo infantil y el reconocimiento de la acción del niño frente a una determinada situación de aprendizaje, ideas provenientes de principios esenciales de la educación inicial.

Algunos expertos en programas de infancia enfatizan en la calidad refiriéndose, fundamentalmente, a las condiciones curriculares en las que se da el proceso educativo<sup>112</sup>. Así, reconocen como sostén de la calidad a que se generen contenidos que valoren la interacción con el agente educativo y el entorno social mientras se reconoce al niño como sujeto de aprendizaje. Al respecto Peralta (1994) señala: “Un

---

en un territorio de diversos modelos, alternativas o tipo de institucionalidad de servicios para la primera infancia. En ese sentido, los estándares sirven para marcar un horizonte, una meta a alcanzar, que promueve la igualdad en el acceso a productos y servicios. También se pueden establecer estándares para definir normas, para acreditar y controlar por parte de los organismos públicos administrativos del Estado en sus diferentes niveles. Para habilitar servicios es necesario alcanzar determinados estándares, de lo contrario no se permite su funcionamiento.

<sup>110</sup> Myers, Robert G. Notas sobre la "Calidad" de la Atención a la Infancia Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud. Volumen 1 - Número 1, Enero - Junio de 2003.

<sup>111</sup> La primera edición de PISA fue en el año 2000 y por su carácter trianual solo se han celebrado cuatro hasta la fecha. Actualmente participan 71 países, seis más que en la última (2012). PISA ha crecido más que otras pruebas internacionales como TIMMS o PIRL. Más de medio millón de alumnos de 15 años se someten a los test, que en un principio se limitaban a ciencias, matemáticas y lectura, pero que van incorporando nuevos ámbitos, como los problemas de la vida cotidiana. PISA genera un informe muy exhaustivo, con multitud de análisis. Una de las cuestiones que más impacta en la política local e internacional, es el ranking de países, que termina conformando una suerte de valoración comparativa mundial de alta repercusión mediática, pero que, según diversos autores e investigadores, poco refleja los procesos al interior de cada uno de los países.

<sup>112</sup> Indicadores da qualidade na educacao infantil. Ministerio de Educación de Brasil. Secretaría de Educación Básica. Brasilia, 2009.



programa es de calidad cuando el contenido y el proceso de atención tienen ciertas características que la experiencia (y las investigaciones) nos dicen que deben producir los resultados deseados”.

Desde la perspectiva de la efectividad<sup>113</sup> se amplía el panorama, reconociendo como un programa de calidad a aquel que atiende las necesidades del niño y logra adecuarse a su fase de desarrollo, a la vez que respeta las diferencias individuales (Evans 2009). Aspectos como la motivación y formación del personal, el apoyo y servicios a los que pueden acceder, el entorno físico, los materiales y el plan de estudios afectan, ya sea de manera positiva o negativa, la evaluación de la calidad. Los programas de baja calidad son ineficaces, malgastan los recursos y privan a los niños de posibles beneficios. Frente a ello, es fundamental que no disminuya la calidad debido a financiación insuficiente de los programas y/o la expansión de la cobertura de modelos existentes<sup>114</sup>.

En los países europeos desarrollados, la calidad se concibe como parte de la ética del desarrollo humano y social. En ese sentido, se establece que la calidad es básicamente una cuestión de justicia social que consiste en que las Instituciones públicas ofrezcan un periodo largo de oportunidades para el alumno y la configuración de una estructura educativa que lo posibilite<sup>115</sup>.

Myers (2004) considera que la definición de los criterios de calidad debe realizarse a partir de procesos participativos con los diversos actores sociales involucrados en la educación y atención infantil. Para lograrlo, sugiere que se reflexionen y respondan las siguientes interrogantes: ¿Qué tipo de nación se desea?, ¿Qué tipo de personas se busca formar?, ¿Qué sistema educativo?, ¿Qué tipo de centros educativos? Y ¿Qué tipo de educador?<sup>116</sup>, entre otros cuestionamientos.

---

<sup>113</sup> Esta idea es sostenida por los especialistas de la Fundación Holandesa Bernard van Leer. Esta Fundación es una organización empresarial que ha sostenido durante muchos años el apoyo a proyectos de desarrollo infantil en los países más pobres del mundo y ha impulsado una serie de reflexiones y documentación con aportes metodológicos y conceptuales de gran impacto en las instituciones y localidades donde se desarrollaron los proyectos financiados. Entre ellas se encuentra la perspectiva de la efectividad.

<sup>114</sup> Evans Judith, en “Recientes reflexiones sobre la efectividad de los programas” Bernard van Leer en Espacio para la Infancia

<sup>115</sup> Esta definición de calidad está en línea de la aportada por el profesor Pérez Gómez en las jornadas del Consejo Escolar de Andalucía celebrado en Granada el año anterior. Asimismo se encuentra respaldada por las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa y el memorándum sobre aprendizaje permanente de la Comisión Europea del año 2000. En artículo Calidad educativa en la Sociedad del conocimiento.

<sup>116</sup> En una serie de talleres realizados por equipos de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia con equipos de educadores de 5 provincias argentinas durante los años 2012 y 2013 se seleccionaron los siguientes criterios de calidad que se consideraban fundamentales alcanzar para desarrollar adecuadamente el trabajo en que estaban involucrados: Programas flexibles, culturalmente pertinentes, diversificados, planificados, seguidos y evaluados: i) Ofrecer servicios que contemplen las dimensiones físicas, emocionales, sociales e intelectuales de los niños; ii) Tener infraestructura, equipamiento, material didáctico e insumos apropiados para todos los servicios que se presten y en función de los grupos etáreo que se atiendan; iii) Un número adecuado de niños por agente educativo (15 para niños de 3 y más años, 10 para dos años y entre 5 y 7 o menos para lactantes y deambuladores); iii) Organizar a los niños por al grupos de edades homogéneas en torno al trabajo educativo y que exista una

## INDICADORES DE LA DIMENSIÓN CALIDAD

Los indicadores de calidad propuestos reflejan cuatro aspectos centrales y constitutivos de los servicios de cuidado y educación de la primera infancia. El primero está vinculado con los recursos humanos, y tiene que ver con el nivel de la formación alcanzada por las personas que trabajan con los niños y las niñas, la experiencia acumulada y la formación no académica y las condiciones laborales. El segundo aspecto está vinculado a la proporción de adultos total por niños que trabajan en las instituciones, y el total de adultos por niños que trabajan directamente en la sala con ellos. El tercer ítem tiene que ver con la perspectiva integral, que se expresa en las interacciones con los niños, las familias y la comunidad y el contexto para el juego y el aprendizaje. Mientras que el cuarto aspecto está vinculado con las condiciones ambientales, particularmente con el acceso a los servicios de agua potable, desagües cloacales, electricidad y gas y las condiciones de seguridad.

Dimensión i) Calidad	
<b>Indicador 1:</b>	<b>Recursos humanos</b> a) Nivel máximo de formación formal alcanzado b) Nivel de experiencia y formación no académica c) Condiciones laborales y salariales.
<b>Indicador 2:</b>	<b>Relación niños/adultos</b> a) Proporción personal-niños total b) Proporción personal de atención directa a los niños-niños
<b>Indicador 3:</b>	<b>Perspectiva integral</b> a) Interacciones con los niños b) Interacciones con las familias c) Interacciones con la comunidad d) Entorno facilitador del desarrollo infantil
<b>Indicador 4:</b>	<b>Condiciones ambientales</b> a) Fuentes de energía b) Sistema de provisión de agua potable c) Sistema de desagües cloacales y pluviales d) Espacios de servicios sanitarios e) Material en que está construido el espacio f) Dimensión de los espacios, material y mobiliario g) Dispositivos de seguridad

### INDICADOR 1. RECURSOS HUMANOS

En los EPI se pueden identificar claramente, personas que realizan diversas tareas, algunas coordinan la actividad, otras trabajan directamente con los chicos y las chicas y las familias, hay personal vinculado a la preparación y asistencia nutricional, a la limpieza, el mantenimiento, etc. y, en general, son muy pocos los varones. El 60 por ciento de todas estas personas es la que trabaja directamente con los niños. Sobre este perfil de recursos humanos se enfoca este indicador.

---

coordinación o director/a de la institución; iv) Disponer de agentes educativos capacitados; v) Participar en programas de capacitación permanente; vi) Fortalece el rol mediador de la familia y el agente educativo; vii) Promover la participación de distintos actores de la comunidad.

Hay consenso en la literatura de que las maestras y maestros, educadoras y educadores, cuidadoras o cuidadores, o como se los denomine en cada situación, son un insumo fundamental que determina la calidad de la educación y el cuidado (Schady 2013). Hay estudios que concluyen que un maestro de alta efectividad puede cerrar algunas de las brechas por educación de las madres de los niños en la etapa inicial<sup>117</sup>.

Los subindicadores considerados para esta matriz son el nivel de formación formal alcanzado por las personas que trabajan con los chicos en los ECEPI, esto es formación terciaria o universitaria; el nivel de experiencia alcanzada en el trabajo con los chicos, esto es la cantidad de tiempo en que las personas tienen de involucrarse en el cuidado y educación en las instituciones y la formación no académica, que sin estar certificada por autoridad competente, se desarrolla regular y permanentemente a lo largo del año. Por otro lado se analizan las condiciones laborales, básicamente la relación de dependencia y el tipo de remuneración que reciben los educadores.

Una de las tensiones más importantes que se identifican en los EPI tiene que ver con el perfil de las y los educadores. Históricamente en los espacios comunitarios ha predominado el perfil voluntario y militante de los recursos humanos por sobre el “titulado” en la educación formal. En los espacios públicos se invierte la predominancia, siendo mayor la cantidad de recursos con título habilitante que los que se reconocen como educadores gracias a la experiencia acumulada y la formación no académica.

En los últimos años se han observado dos procesos simultáneos. Por un lado, referentes de las instituciones señalan que una gran cantidad de educadoras comunitarias, que viven en los barrios donde se encuentran ubicados los EPI, y que no cuentan con título habilitante se han volcado a completar los estudios terciarios o universitarios de educación inicial o nutrición para poder ser incorporadas como docentes en los mismos centros. Paralelamente, a partir de la articulación de políticas públicas, en diversas provincias del país se han destinado recursos humanos con formación terciaria o universitaria a los espacios no formales. Esto se reconoce en provincias como Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Jujuy, Mendoza, Salta, Chaco, entre otras. No es extraño observar en los EPI el funcionamiento de equipos mixtos, con educadoras tituladas y no tituladas, que logran alcanzar mayores y menores niveles de coordinación.

En ese sentido, se han reconocido las dos perspectivas para ponderar los recursos humanos dentro de la dimensión de calidad. La necesidad de contar con la presencia ante los niños de personas que compartan un importante conocimiento de la realidad, sentido de pertenencia, buen vínculo con la comunidad y perspectiva del trabajo articulado, de “puertas hacia afuera de la institución” y, también, la importancia de poder garantizar la transferencia de contenidos, metodologías y capacidades por parte de personas capacitadas en las cuestiones fundamentales del desarrollo infantil. Pertenecer a la comunidad o contar con un título habilitante, parece ser a veces, una

---

<sup>117</sup> Estudio “Cerrando Brechas” en Ecuador. Ministerio de Educación, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, BID. 2010.

tensión que no se resuelve por elección sino por condiciones de financiamiento y de historia institucional.

Quizás en este tipo de experiencias educativas y de cuidado ninguna de las dos perspectivas alcance por sí sola como criterio, no es un dilema simple de resolver, tanto teórica como políticamente. Cómo pone en relieve Santillán, no solo los maestros de las escuelas públicas en el transcurso de su profesión se configuran como “trabajadores de la educación”, sino que las voluntarias y voluntarios, cuidadoras y cuidadores y militantes sociales se descubren como “maestros comunitarios” o “educadores comunitarios”, a través de complejos procesos de apropiación. Apropiación que cristaliza representatividad en la mayoría de las situaciones, donde la “señal” es reconocida por niños y familia no ya por el origen de su legitimidad personal o profesional, sino por el rol que asume en el cuidado y la educación de los chicos de una comunidad determinada.

**SUB INDICADOR A) NIVEL MÁXIMO DE FORMACIÓN ALCANZADO EN PERSONAL EN RELACIÓN DIRECTA CON LOS CHICOS**

**TABLA 7. RECURSOS HUMANOS: NIVEL MÁXIMO DE EDUCACIÓN ALCANZADO**

Nivel máximo de educación alcanzado por el personal	Públicas		Comunitarias		Total	
	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad
	%	5771	%	3458	%	9229
Primario incompleto	1,01	58	1,10	38	1,04	96
Primario completo	6,78	391	4,11	142	5,78	533
secundaria Incompleta	6,41	370	7,17	248	6,70	618
secundaria completa	18,07	1043	18,88	653	18,38	1696
Terciario incompleto	4,64	268	10,50	363	6,84	631
Terciario completo	54,96	3172	49,07	1697	52,76	4869
Universitarios Incompleto	2,15	124	2,60	90	2,32	214
Universitario Completo	5,37	310	6,22	215	5,69	525
Otro	0,61	35	0,35	12	0,51	47

Del relevamiento realizado con 9229 recursos humanos que se relacionan directamente con los niños y niñas en los EPI solo el 1,04 por ciento tienen la primaria incompleta. El 12,48 por ciento no alcanza a completar la secundaria, mientras que el 18,38 si lo ha logrado.

Un alto porcentaje, el 59,6 por ciento se encuentra estudiando o ha completado estudios terciarios, en muchos casos vinculados a carreras de formación docente. La gran mayoría, el 52 por ciento, ya los ha terminado. El porcentaje de universitarios con la carrera completa es similar a los que terminaron solo la primaria, 5,70 por ciento, aunque un 2,32 estaban estudiando alguna carrera universitaria al momento de realizarse las encuestas.

De esta manera, a nivel total de los recursos humanos encuestados, se puede observar que el 31,9 por ciento se encuentra en niveles de formación secundaria o menor, y que el 67,61 estudia o ha completado la formación terciaria o universitaria. Un 0,51 no consigna datos.

De los 9229 recursos humanos relevados, 5771 trabajan en EPI públicos, mientras que 3458 lo hacían en espacios comunitarios. Tanto entre los públicos como en los comunitarios cerca del 1 por ciento tienen la primaria incompleta. 1,01 los públicos y 1,1 los comunitarios.

Cerca de dos puntos de diferencia hay entre el personal que no ha completado la secundaria y que trabaja en ámbitos públicos, 13,19 y los que lo hacen en espacios comunitarios, 11,28 por ciento. La secundaria completa ha sido alcanzada por el 18,07 de los recursos de los servicios públicos, mientras que dentro de los que trabajan en los comunitarios completaron la secundaria casi el 19%.

En ambos casos el porcentaje de los que están estudiando o han completado la formación terciaria ronda el 60 por ciento. Sin embargo, es significativamente mayor la cantidad de personas que ha completado los estudios terciarios entre los que trabajan en el ámbito público que en el comunitario: casi 55% contra 49%.

Un 7,52 por ciento de personas que trabajan en el sistema público estudia o ha completado el nivel universitario, lo mismo que el 8,82 de los que trabajan en el ámbito comunitario.

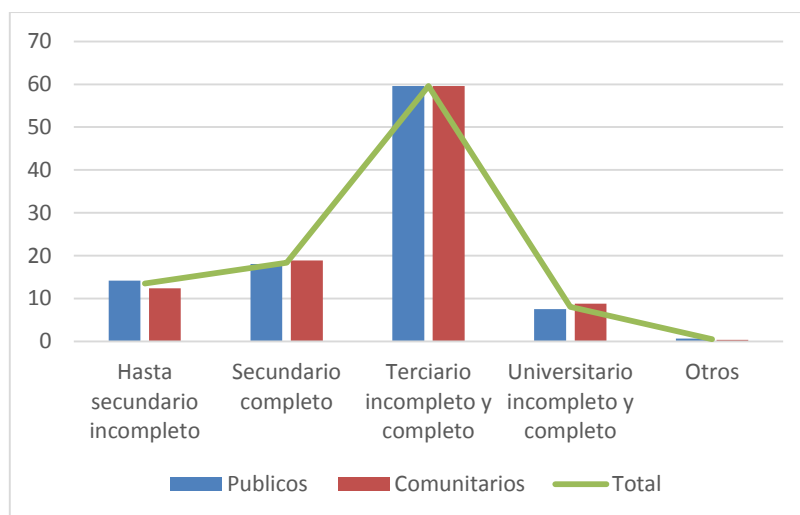


ILUSTRACIÓN 2 RECURSOS HUMANOS: NIVEL DE FORMACIÓN ALCANZADO

#### SUB INDICADOR B) NIVEL DE EXPERIENCIA Y FORMACIÓN NO ACADÉMICA

Según el relevamiento realizado tanto en ámbitos públicos como comunitarios la experiencia acumulada en el puesto de trabajo es registrada por la administración de las instituciones. En el caso de las educadoras o educadores con título habilitante este registro es considerado en su foja de servicios y en cuestiones vinculadas al régimen

jubilatorio y de antigüedad laboral. No ocurre lo mismo en el caso de las educadoras o educadores sin título.

Más del 90% de las personas que trabajan en los EPI reconocen haber participado de capacitaciones o procesos formativos y talleres por lo menos una vez al año en los últimos tres años. Es un poco mayor 93% en el caso de los espacios comunitarios que en los públicos, donde alcanza al 85% de los casos.

Los niveles alcanzados en el sistema formal de educación se registran y se validan en organismos especializados a tal fin, lo que habilita, en el caso de las carreras docentes terciarias o universitarias, la posibilidad de acceder a cargos dentro del sistema público o privado y a los diversos servicios educacionales que se pueden encontrar en el mercado. Estas credenciales son reconocidas en un circuito muy amplio de efectores, a nivel nacional y en muchos casos fuera de las fronteras de un mismo país.

Tanto la experiencia de trabajo acumulada en el sistema no formal, como en las múltiples capacitaciones y formaciones en las que intervienen las personas que trabajan en los EPI tienen reconocimiento, pero acotado al mismo ámbito donde se desenvuelven las actividades, o en algunos casos, en un radio un poco más amplio que alcanza a redes interinstitucionales o el ámbito de un municipio. Por lo tanto la “valorización” de estas acreditaciones también se pueden identificar como “no formales”, aceptadas dentro de la misma institución pero con poca validez para poder ser tenidos en cuenta a la hora de acceder a otros puestos de trabajo, en otros espacios institucionales o geográficos y en la consideración de las mejoras en la condición laboral, como la antigüedad, la jubilación, etc.

#### SUB INDICADOR C) CONDICIONES LABORALES Y SALARIALES

Hay tres cuestiones a ser consideradas en este sub indicador, si el personal recibe remuneración por su trabajo, que tipo de remuneración y la calidad del vínculo laboral.

TABLA 8. RECURSOS HUMANOS: PERSONAL QUE PERCIBE REMUNERACIÓN POR SU TRABAJO

Personal que recibe remuneración por su trabajo	Públicas		Comunitarias		Total	
	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad
	%	6370	%	7716	%	14086
Perciben alguna remuneración	92,90	5910	90,68	6997	91,62	12907

Sobre la primera de las dos cuestiones se pudo observar en el relevamiento realizado que de un total de 14.086 personas vinculadas regularmente a las actividades en los EPI el 91,62 % perciben alguna remuneración. Siendo levemente mayor el porcentaje entre los EPI públicos, 93 %, contra casi 91% en los comunitarios. Este dato puede sorprender frente a la creencia generalizada de que predomina el voluntariado y la militancia social en estos espacios.

Sobre el tipo de remuneración, es decir, su relación con indicadores de ingreso establecidos a nivel nacional se ha trabajado con datos vertidos por los informantes clave y se ha detectado una enorme variedad de montos y diversidad de fuentes de financiamiento de los recursos humanos que no se puede llegar a ofrecer una sistematización al respecto. Nombramientos docentes, plantillas municipales, contrataciones en regla, contrataciones por fuera de las normas laborales legales, becas, subsidios, facturación de servicios, voluntariado, son algunas de las múltiples formas de vincularse entre quienes trabajan y la institución donde lo hacen. Lo que implica, obviamente diversidad en los montos salariales y en las condiciones de trabajo.

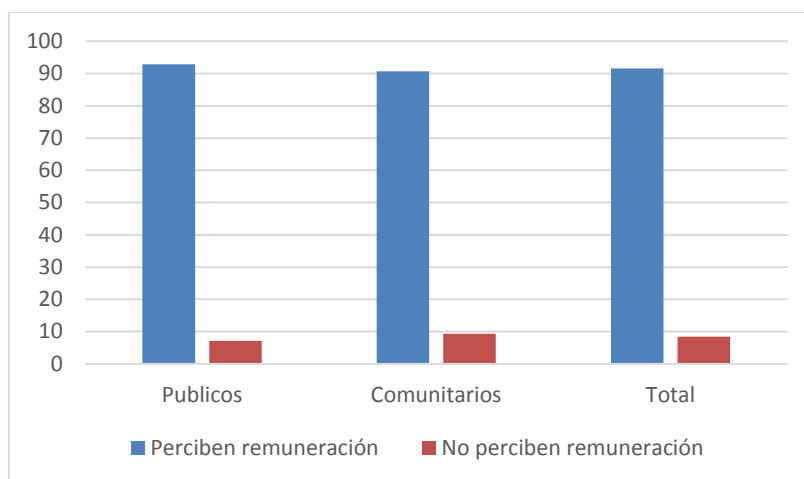


ILUSTRACIÓN 3 PORCENTAJE DE RECURSOS HUMANOS QUE PERCIBEN REMUNERACIÓN

## INDICADOR 2. RELACIÓN NIÑOS/ADULTOS

La formación y la experiencia alcanzada por el personal, así como sus condiciones salariales como forma de dimensionar la calidad de los EPI tanto públicos como comunitarios, debe estar acompañada por el análisis de la proporción de adultos por niño, tanto en general en la institución como en los espacios de actividad donde los chicos y chicas realizan sus experiencias cotidianas.

Según lo establece el “Marco Institucional de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios” del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación<sup>118</sup>, la “relación de niños/educadores es de 5 niños por educador hasta el año de vida, y de 10 por educador desde los 2 hasta los 4 años”. La proporción de niños por adulto en las salas de la educación formal es similar a la establecida en el documento mencionado.

### SUB INDICADOR A) PROPORCIÓN PERSONAL TOTAL POR NIÑOS

### SUB INDICADOR B) PROPORCIÓN PERSONAL DE ATENCIÓN DIRECTA A LOS NIÑOS POR NIÑOS

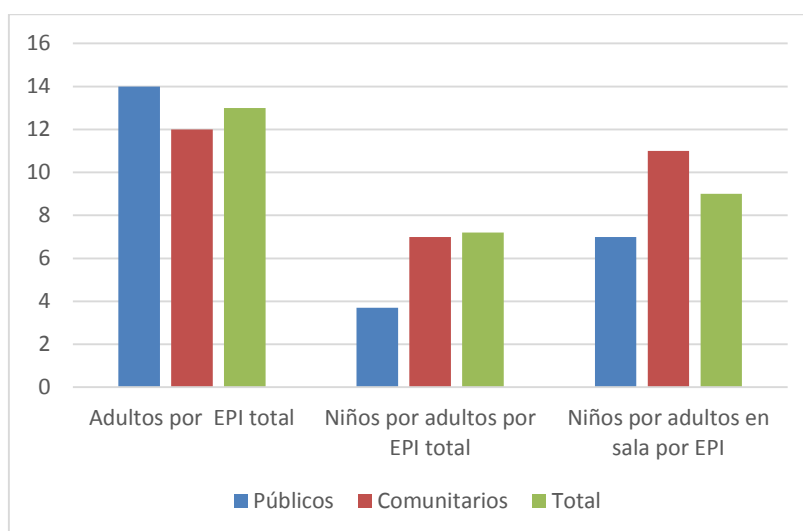
<sup>118</sup> Aprobado por resolución Ministerial 3981/2011 el 7/12/2011.

**TABLA 9. RECURSOS HUMANOS: PROPORCIÓN ADULTOS POR NIÑOS EN EPI NO FORMALES**

Relación de niños y adultos en los EPI no formales	Públicas		Comunitarias		Total	
	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad
	%	6370	%	7716	%	14086
Trabajan en relación directa con los niños	54,50	3472	63,87	4928	59,63	8400
Otras tareas: limpieza, cocina, mantenimiento y coordinación y administración	45,50	2898	36,13	2788	40,37	5686
Total	100,00	6370	100,00	7716	100,00	14086

Sobre un total de 14.086 adultos que trabajan en instituciones no formales, casi el 60 por ciento lo hacen directamente con los niños, mientras que el restante 40 por ciento realizan diverso tipo de tareas, desde las administrativas, coordinación y apoyo técnico hasta las de cocina, limpieza, mantenimiento, etc.

El porcentaje de personal que trabaja directamente con los niños y niñas sobre el total es significativamente mayor, casi 10 puntos porcentuales de diferencia, en los comunitarios por sobre los públicos.



**ILUSTRACIÓN 4 RECURSOS HUMANOS: RELACIÓN NIÑOS ADULTOS**

Se observa un mayor promedio de adultos por cada espacio en el caso de los públicos, 14 adultos por institución, mientras que en los comunitarios el promedio es de 12 adultos por cada institución. Mientras que es casi el doble la relación de niños por adultos total en los centros comunitarios, 7 niños por adulto, que en los públicos, que es de 3,7.

En los espacios comunitarios la relación niño-adulto que trabaja directamente con ellos en las actividades educativas y de cuidado es de 11 niños por educador. Mientras que, en los espacios públicos esta relación baja considerablemente a 7 niños por adulto.



De acuerdo a información recogida a través de responsables de EPI de diversos lugares del país, se señala que cuando el EPI se concentra en niñas y niños de hasta 3 años solamente, cada adulto tiene a su cargo hasta 5 chicos. Este número asciende con chicos más grandes, de 4 y 5, llegando a contarse por adulto un número de hasta 18 o 20 chicos. En general, en estos casos, se convoca la participación de ayudantes, en general personal muy joven, en etapa de formación o adscripto a la modalidad de voluntariado.

Un número considerable de personas desempeña varios roles dentro de cada EPI, lo cual es percibido como una dificultad para el desarrollo del trabajo. Se identifican otras tareas que se desempeñan en la institución como las de equipo técnico externo al CDI, preceptoras, serenos, costurera, médico (pediatras, odontólogos, fonoaudiólogos, psicólogos), talleristas y estudiantes de pasantía en educación infantil.

### INDICADOR 3. LA PERSPECTIVA INTEGRAL

El espacio compartido entre los niños y las niñas, los adultos responsables de su cuidado y educación, las familias y los miembros de la comunidad se transforma en un entorno de desarrollo infantil o espacio de desarrollo infantil. La capacidad que alcance el conjunto de personas responsable de estas interacciones para planificar, organizar y darle contenido a las actividades que allí se desarrollen tendrá impacto directo en los logros alcanzados por los niños y niñas, sus familias y el contexto social.

La tensión entre lo asistencial y lo educativo, que se reproduce desde los inicios del sistema educativo formal, tiene en los EPI un capítulo especial de expresión. En la actualidad es difícil encontrar un espacio de cuidado y educación de la primera infancia que no se reconozca a sí mismo como tal, como un servicio educativo. La experiencia y el intercambio con gran cantidad de personas vinculadas desde distintos roles a los EPI así lo definen. Aunque su origen esté vinculado a una función asistencial, en la actualidad se asume la función educativa<sup>119</sup>.

En ese sentido, se plantea un indicador que dé cuenta de las distintas interacciones que se pueden planificar e implementar en los EPI. Las más importantes son las interacciones con los niños y de los niños entre sí y las interacciones con las familias y con la comunidad. El otro aspecto a considerar es la capacidad de ofrecer un entorno facilitador del desarrollo infantil.

#### SUB INDICADOR A) INTERACCIONES CON LOS NIÑOS

La perspectiva del desarrollo infantil considera la integralidad como la principal característica de desarrollo, lo que implica organizar las actividades con un carácter multidimensional, reconociendo en iguales condiciones, los aspectos educativos, crecimiento, desarrollo y aprendizaje. En tal sentido, para lograr el desarrollo óptimo de todas sus capacidades, los niños comprendidos en este rango de edad, requieren una adecuada nutrición, salud, entornos físicos saludables, pautas, adecuación de crianza, experiencias socializadoras, situaciones educativas, materiales lúdicos y

---

<sup>119</sup> Ver “Prácticas y experiencias educativas en jardines comunitarios”, Fundación C&A.

estructurados, adultos que interactúan con ellos promoviendo su acción más que dirigiéndolas, entre otros aspectos (Vásquez de Velazco, 2011).

En ese sentido, es común observar como las instituciones desarrollan una propuesta técnica expresada en forma de documento, discutida y elaborada por todos, a partir del conocimiento de la realidad de la comunidad, mencionando los objetivos que se quieren alcanzar con los niños y niñas, las familias y el contexto comunitario y los principales medios para alcanzarlos. La existencia o no de este tipo de planificación o proyecto institucional es un dato revelador a la hora de analizar la calidad de las interacciones con los niños dentro de cada EPI.

#### **SUB INDICADOR B) INTERACCIONES CON LAS FAMILIAS**

La institución de cuidado y educación de la primera infancia es un espacio de vivencias, experiencias, aprendizaje. En ellos los niños y las niñas se socializan, juegan y conviven con otros, pares y adultos. La convivencia en esa diversidad se enriquece cuando las familias acompañan los procesos, y ese enriquecimiento se multiplica cuando la institución, a la vez, acompaña los procesos familiares de crianza y desarrollo infantil. Estando planificada y sostenida esta participación, la institución aumenta las posibilidades de alcanzar mejores logros.

La perspectiva de acompañar a las familias, ocuparse de sus problemas, detectar situaciones complejas en su seno y convocarlas a las actividades diarias del EPI, es percibido como un rasgo que diferencia a estas instituciones de los jardines formales. La preocupación por los adultos, su salud, su trabajo, el apoyo a las madres adolescentes, en caso de violencia familiar, adultos en conflicto con la ley, etc., se evidencia en los estudios analizados y en las opiniones recogidas. De la misma manera se considera valiosa la participación de las familias en la vida diaria del EPI, lo que forma parte del ideario de sostén de estos espacios.

La capacidad de planificar y sostener con instrumentos este tipo de intervenciones puede ser identificada como un aporte a la calidad de los servicios y a la mejora de las perspectivas institucionales de los EPI.

#### **SUB INDICADOR C) INTERACCIONES CON LA COMUNIDAD**

Los EPI comunitarios nacieron, como ya se mencionara en varias oportunidades, dando respuesta a demandas no satisfechas vinculadas a la nutrición, la educación, el trabajo de las mujeres, etc. Tanto los públicos como los comunitarios mantienen esta perspectiva como una marca de origen, no obstante haber reconfigurado algunas de las intervenciones. Pero en general, a diferencia de la educación formal mantienen un amplio nivel de apertura a la comunidad.

La defensa de los derechos de los más chicos, la lucha por la mejora de los servicios, la participación familiar y comunitaria para embellecer los espacios y las condiciones de desarrollo de la vida de las instituciones, son banderas que suelen permitir la organización social y comunitaria. Planificar y facilitar la participación comunitaria es

otro de los aspectos centrales en la búsqueda de la calidad de los servicios de cuidado y educación de la primera infancia.

#### **SUB INDICADOR D) ENTORNO FACILITADOR DEL DESARROLLO INFANTIL**

Uno de los hallazgos más significativos producto de las investigaciones de la Dra. Pikker (2005) y sus colaboradores está representado por el descubrimiento de las condiciones del entorno que operan como factores facilitadores del desarrollo de los niños. Uno de los factores identificados como fundamentales es el espacio destinado a la actividad de los niños, pero también de los adultos y de la comunidad de la cual forman parte.

Según Schweinhart (2009), aquellos espacios que logran aplicar en sus prácticas experiencias probadas, interactivas, en la cual tanto los niños como los educadores colaboran en el diseño de las actividades y donde se incluyen aspectos cognitivos, lingüísticos, sociales, emocionales, motivacionales, artísticos y expresivos, nutricionales, etc., alcanzan mayores niveles de apropiación por parte de los niños y niñas y mejoran las perspectivas del desarrollo.

La creación de un entorno destinado a la crianza y al juego de niños pequeños debe considerar al menos dos cuestiones básicas. La primera tiene que ver con la seguridad, es decir que tanto los niños como los adultos no deben exponerse a situaciones de riesgo físico o mental. La segunda se refiere a las posibilidades para el aprendizaje que el adulto va ofreciendo a los niños en el seno de la relación que entre ellos se establece, basada en la creación de espacios y la utilización de objetos, estímulos, recursos, colores, para el despliegue de la actividad.

Asimismo, adultos y comunidad también deben contar con espacios (físicos y/o temporales) que promuevan el desarrollo de los niños. La estrategia institucional debe incluir en su planificación la creación de estos espacios, de intercambio y construcción de elementos que redunden en un desarrollo integral de los niños. La sinergia que genera el intercambio constante entre todos los actores intervinientes en la satisfacción de derechos en pos de un objetivo común es un indicador de calidad en la estrategia de atención y cuidado.

El promedio de sala por EPI es de 3,8. En el conjunto de espacios relevados se percibió una variedad significativa de organización y distribución de los niños y niñas en las salas. Como principal factor de distribución en las salas aparece la edad aunque también se señaló la división “deambuladores/no deambuladores” y en un menor número de casos se indicó una división de espacios asociadas a la actividad: arte, música, sueño, y no a la edad.

#### **INDICADOR 4. CONDICIONES AMBIENTALES**

La condición cuali cuantitativa del recurso humano, la relación entre niños y adultos y los tipos de interacciones de cuidado y educación se expresa en un ambiente físico determinado. Se reconoce que los espacios no formales, más los comunitarios que los públicos, tienen mayor nivel de déficit edilicio que los espacios del sistema formal.

Los aspectos ambientales reconocen una enorme importancia a la hora de medir la calidad de los servicios. Se identifica entre ellos al acceso a fuentes de energía, al agua potable y los desagües cloacales y pluviales, los servicios sanitarios, el material en que está construido el EPI, la proporción de metro cuadrado por niño y los equipos de seguridad y prevención.

Los siguientes sub indicadores identifican los aspectos fundamentales a la hora de reconocer las condiciones edilicias y de seguridad que deben preverse y resolverse en los EPI.

Así como estos parámetros se transforman en derechos que deben ser garantizados por los Estados para todas las personas y las familias en aquellos instrumentos reconocidos nacional e internacionalmente, como el Plan Nacional de Acción por los derechos de niñas, niños y adolescentes, las Metas del Milenio, entre otros, deben ser considerados a la hora de establecer las condiciones de calidad en los servicios de cuidado y educación de la primera infancia.

#### **SUB INDICADOR A) FUENTES DE ENERGÍA**

La energía puede considerarse desde la cantidad de energía que se provee, que puede ser nula, insuficiente, suficiente, más que suficiente y desde la calidad de la energía, si es energía fósil, si es renovable (no alternativas), si es renovable (no alternativas: eólicas, térmicas, solares), o si se posee un sistema mixto.

#### **SUB INDICADOR B) SISTEMA DE PROVISIÓN DE AGUA POTABLE**

El agua potable puede no ser provista o serlo de manera insuficiente, suficiente o más que suficiente. Las fuentes de origen pueden ser una vertiente, curso natural, pozo abierto, perforación o red. La calidad del agua potable está relacionada con el origen potable o su procesamiento químico.

#### **SUB INDICADOR C) SISTEMA DE DESAGÜES CLOACALES Y PLUVIALES**

Sobre la capacidad del sistema que se provee, puede ser nula, insuficiente, suficiente o más que suficiente. Sobre la capacidad de recuperación del sistema que se provee, se podrá observar un regular procesamiento y/o velocidad, un buen procesamiento y/o velocidad o un muy Buen procesamiento y/o velocidad.

#### **SUB INDICADOR D) ESPACIOS DE SERVICIOS SANITARIOS**

La cantidad de los servicios sanitarios existentes pueden clasificarse como nula, insuficiente, suficiente o más que suficiente, siempre considerando tanto los sanitarios para niñas y niños como para los adultos. La calidad de los servicios sanitarios existentes pueden identificarse de acuerdo al tipo de sanitario utilizado, ya sea pozos letrinas, a la turca, inodoros clásicos, etc.

#### **SUB INDICADOR E) MATERIAL EN QUE ESTÁ CONSTRUIDO EL ESPACIO**

En este apartado se considera la resistencia de los materiales empleados, si es insuficiente, suficiente o más que suficiente, todo relacionado al lugar de implantación. Sobre la cantidad de los materiales empleados (en relación a su constitución y texturas) se debe considerar si son cuatro, cinco, seis o más de seis. Sobre la identidad de los materiales empleados (en relación a la identificación cultural de los mismos y a la apropiación de material propio de la región) puede ser nula, regular, buena o muy buena. Sobre la seguridad de los materiales empleados (en relación al uso conformando espacios seguros, limpios y de calidad) también puede ser evaluada como nula, regular, buena o muy buena.

#### **SUB INDICADOR F) PROPORCIÓN NIÑO X MT<sup>2</sup>**

Sobre la proporción niños espacio en la sala (propia) cubierta, se puede considerar como insuficiente, suficiente o más que suficiente. Sobre la proporción niños espacio en todo el espacio cubierto y semicubierto también son válidas las categorías de insuficiente, suficiente o más que suficiente. En relación a la proporción niños espacio en todo el espacio del EPI (en relación a lo verde y lo construido) será insuficiente, suficiente o más que suficiente.

#### **SUB INDICADOR G) DISPOSITIVOS DE SEGURIDAD**

Sobre la cantidad de dispositivos de seguridad, además del cumplimiento de la normativa vigente del área que supervisa la aprobación y el seguimiento a nivel local, se podrá considerar como insuficiente, suficiente o más que suficiente. Otros aspectos a considerar en relación a los sistemas de seguridad tienen que ver con el establecimientos de planes de evacuación y de contingencia ante emergencias no habituales (terremotos, inundaciones, tornados), lo que implicaría la construcción de lugares de refugio para cada caso y la existencia de elementos como detectores de humo, rociadores, corte automático de gas, etc.

**TABLA 10 ACCESO A SERVICIOS DE ENERGIA, AGUA POTABLE Y DESGUES CLOACALES EN EPI NO FORMALES**

<b>Acceso a servicios de energía, agua potable y desagües cloacales</b>	Públicas		Comunitarias		Total	
	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad
	%		%		%	
Acceso agua potable						
Agua de red	94,5	430	85,12	547	89,01	977
Agua de pozo	4,7	21	12,7	82	9,38	103
otros	0,8	4	2,18	14	1,61	18
Fuentes de energía						
Gas de red	73,2	333	70,1	451	71,38	784
Gas envasado	24,8	113	29,9	192	27,79	305
Por electricidad	1,6	7			0,66	7
Energía eléctrica	99,6	453	99,2	638	99,37	1091
Desagües cloacales						
Si	77,2	351	69,3	446	72,57	797
No	22,4	102	30,7	197	27,26	299
Acceso a internet						
Si	40,2	183	55,7	358	49,28	541
No	59,8	272	44,3	285	50,72	557

El 90 por ciento de los EPI cuenta con acceso al agua potable a través de la red pública. Es más alto el porcentaje en el caso de los públicos, con un 95 por ciento, que en los comunitarios, con un alcance del 85%. Por el contrario la provisión de agua desde pozos es mayor en los comunitarios, casi el 13 por ciento, que en los públicos, donde no alcanza al 5 por ciento.

Más del 70 por ciento de las instituciones utilizan como fuente de energía para cocinar y calefaccionar los espacios el gas que proviene de la red y casi el 30 por ciento lo hace con gas envasado. Los porcentajes no difieren mucho entre los EPI públicos y los comunitarios, ya que en los primeros el gas por red alcanza a un 73 por ciento y el envasado a un 25 por ciento. En el caso de los comunitarios es de 70 y 30 respectivamente.

Prácticamente el total de los EPI públicos y comunitarios cuentan con energía eléctrica proveniente de la red de alumbrado público.

Solo el 73 por ciento de las instituciones cuenta con desagües cloacales. Este porcentaje se expresa de manera más alto en los públicos, 77 por ciento, que en los comunitarios, donde se alcanza al 69 por ciento de las instituciones con esta cobertura.

Menos de la mitad de los EPI accede a la comunicación vía Internet. Y en este caso, la tendencia se invierte, ya que son más las instituciones comunitarias las que utilizan este tipo de tecnología que las públicas, 55 por ciento, contra 40 por ciento de las públicas.

### 1.3.2 COBERTURA

La cobertura refiere a la extensión, distribución de la atención y a las condiciones de accesibilidad. También a si la institución enfoca los servicios de cuidado y educación a niños y niñas menores de 3 años, si la distribución territorial corresponde a las necesidades de cobertura, si existe cierta proporcionalidad entre la población objeto de la atención y la población que efectivamente atienden, si quedan extensiones territoriales sin cobertura, si existen servicios en zonas rurales no densamente pobladas pero con población objetivo y de no ser así si existen los instrumentos o la articulación entre diferentes servicios sociales que articulen los medios para garantizar el acceso; son algunos de los indicadores que permiten medir y analizar a la cobertura como una dimensión determinante de la inclusión de los niños en los servicios no formales de atención.

Se puede entender al acceso como la posibilidad de llegar a percibir un recurso/servicio cuando se lo necesita. Algunos autores<sup>120</sup> diferencian entre accesibilidad geográfica, económica, administrativa y cultural, y denominan barreras a las razones relacionadas con estos ejes que impiden el acceso. Las condiciones de accesibilidad favorecen, obstaculizan y muchas veces se constituyen en verdaderos muros que afectan seriamente los niveles de cobertura.

Las barreras sociales, económicas y culturales aluden a las condiciones y características sociales, culturales y económicas en las que los niños y los adultos que están con ellos desarrollan su vida cotidiana. Las barreras geográficas se refieren las distancias que tiene que recorrer para acceder a la atención/servicio/recurso que el centro les brinda. Mientras que las barreras administrativas refieren a los procesos burocráticos que obstaculizan la inclusión o participación plena de los niños y niñas en las actividades que los servicios brindan para ellos, desde las demoras hasta la no inclusión por falta de documentación requerida. En el presente estudio, la discapacidad y la lista de espera operan como barreras o facilitadores determinantes del acceso por eso se analizan como categorías diferenciadas.

#### INDICADORES DE LA DIMENSIÓN COBERTURA

##### Dimensión ii) Cobertura

<b>Indicador 1</b>	<b>Extensión y distribución de la cobertura</b> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Espacios especialmente dirigidos a niños y niñas de hasta tres años</li><li>b) Espacios dispuestos en zonas de mediana y alta vulnerabilidad</li><li>c) Distribución de instituciones en zonas urbanas y rurales</li></ul>
<b>Indicador 2</b>	<b>Condiciones de accesibilidad</b> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Discapacidad</li><li>b) Lista de espera</li><li>c) Otras barreras (geográficas, culturales, administrativas, sociales, etc.)</li></ul>

<sup>120</sup> Wallace, S. y Enriquez-Haass, V. Disponibilidad, accesibilidad y aceptabilidad en el sistema de atención médica en vías de cambio para los adultos mayores en los Estados Unidos. Revista Panamericana de Salud Pública 2001,10 (1):18-28. Comes Y, Stolkner A. “Si pudiera pagaría”: estudio sobre la accesibilidad simbólica de las mujeres usuarias pobres del AMBA a los servicios asistenciales estatales. Anuario de Investigaciones 2005; 12:137-143

## INDICADOR 1. EXTENSIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LA COBERTURA

### SUB INDICADOR A) ESPACIOS ESPECIALMENTE DIRIGIDOS A NIÑOS Y NIÑAS DE HASTA TRES AÑOS

El sistema educativo formal cuenta con una cobertura cercana al 75% de los niños de cuatro años de edad. La Ley de Educación Nacional plantea la obligatoriedad Preescolar (5 años) y la universalidad de la sala de 4. Algunas provincias han incluido ya la obligatoriedad de las salas de 4 en sus normas provinciales. La oferta de tres años hacia abajo tiene muy poca cobertura del sistema estatal formal. Lo que ha forzado históricamente a que sean las instituciones de gestión privada y las no formales las que ofrezcan este tipo de prestaciones. Esta condición se acrecienta en los hogares de más bajos recursos.

En ese sentido, la existencia de oferta para niños de tres a menos años es una destacada distinción de la posibilidad de dar cobertura a las necesidades de cuidado y educación de esa franja etaria.

TABLA 11 DISTRIBUCIÓN DE POBLACION DE 0 A 4 AÑOS EN EPI NO FORMALES

<b>Distribución de la población cubierta en los EPI no formales</b>	Públicas		Comunitarias		Total	
	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad
	%	455	%	643	%	1098
Promedio niños/ CDI	51,00	23205	85,5	54977	71,2	78182
Varones	50,90	11811	48,9	26884	49,49	38695
Mujeres	49,10	11394	51,1	28093	50,51	39487
Edad de los niños	%	23205		54977		78182
2 y 3 años	57,8	13412	47,37	26043	50,47	39455
4 y 5 años	22,7	5268	49,11	26999	41,27	32267
Hasta 1 año	19	4409	3,52	1935	8,11	6344
Otros	0,5	116			0,15	116
Total	100,00		100,00			

En los 1098 espacios encuestados se identifica la participación de 78.182 niñas y niños de 0 a 4 años de edad. Lo que señala un promedio de 71,2 niños por institución. Los 455 públicos atienden a 23.205 niños, lo que da cuenta de un promedio de 51 niños cada uno. Un número bastante menor al promedio que ofrecen las comunitarias que, atendiendo a 54.977 niños, alcanzan a promediar 85,5 niños por institución.

La relación varones y mujeres es muy similar y equilibrada en ambos casos. Recibiendo una pequeña medida más de varones que de mujeres los públicos y a la inversa en los comunitarios.

Del total de los niños atendidos en los espacios públicos, casi el 60 % tienen dos o tres años y el 19 % hasta un año. Lo que ofrece una suma del 79% de cobertura en los años más demandados. Mientras que el 22,7 por ciento superpone su accionar con los años más cubiertos por el sistema educativo formal.



Diferente es el caso de los espacios comunitarios. Donde solo el 50 por ciento de los niños se ubica en la franja de los 0 a los 3 años, mientras que el otro 50 por ciento superpone su oferta a la del sistema educativo formal de 4 y 5 años. Una posible respuesta a este fenómeno lo dan los integrantes de los EPI comunitarios, cuando señalan que muchos chicos van al jardín formal y a contra turno participan de actividades en los EPI, ya sea para cubrir toda la franja horaria de trabajo de la madre o para garantizar mayor apoyo nutricional, entre otros motivos.

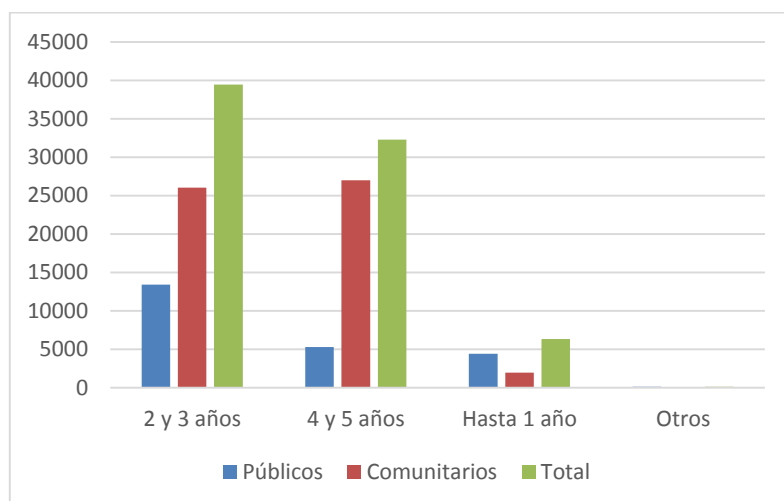


ILUSTRACIÓN 5 DISTRIBUCIÓN DE POBLACIÓN DE LOS EPI POR EDAD

#### SUB INDICADOR B) ESPACIOS DISPUESTOS EN ZONAS DE MEDIANA Y ALTA VULNERABILIDAD

Los espacios no formales reconocen en su amplia mayoría una ubicación geográfica relacionada con la demanda que les dio origen. Esto no es fruto de la planificación ni de estudios de viabilidad o factibilidad, sino de la necesidad.

Un criterio válido de indicador de cobertura se relaciona con la cercanía de los espacios de cuidado y educación de la primera infancia en dos posibles dimensiones: que estén cerca del lugar donde habitan las familias o que estén cerca de los lugares donde trabajan o estudian las madres o los padres.

En casos de niñas o niños hijos de personas beneficiarias de programas sociales vinculados al empleo, la producción o a la capacitación, deberían considerar esta variable a la hora de definir la implementación de las mencionadas políticas.

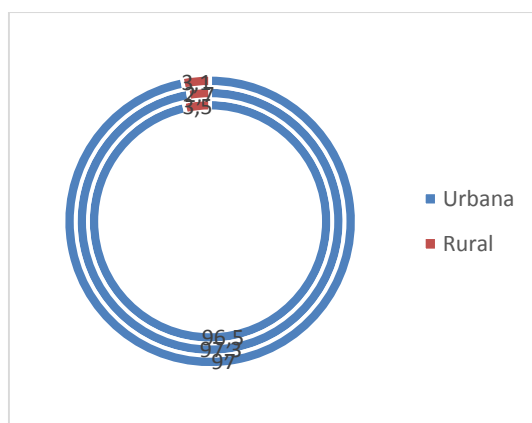
#### SUB INDICADOR C) DISTRIBUCIÓN DE INSTITUCIONES EN ZONAS URBANAS Y RURALES

TABLA 12 DISTRIBUCIÓN DE EPI SEGÚN DISTRIBUCIÓN URBANA Y RURAL

<b>Relación urbano-rural</b>	Públicas		Comunitarias		Total	
	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad
	%	455	%	643	%	1098
Urbana	96,50	439	97,3	626	97,0	1065
Rural	3,50	16	2,7	17	3,1	33

Según el Censo 2010, el 8,9 por ciento de la población vive en zonas rurales, de las cuales el 3,2 por ciento lo hacen bajo la condición de población rural agrupada<sup>121</sup> y el 5,7 por ciento como población rural dispersa<sup>122</sup>.

Los EPI son un fenómeno eminentemente urbano, aunque se puede observar una cobertura del 3,5 por ciento de los espacios públicos y un 2,7 de los comunitarios. Se observa en pocas provincias una planificación de la disposición de servicios de EPI que responda a una lógica que respete el porcentaje de población urbana y rural.



## INDICADOR 2. CONDICIONES DE ACCESIBILIDAD

### SUB INDICADOR A) DISCAPACIDAD

TABLA 13 INCLUSIÓN DE NIÑOS CON DISCAPACIDAD

<b>Inclusión de niños con discapacidad</b>	Públicas		Comunitarias		Total	
	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad
	%	455	%	643	%	1098
Reconocen incluir a niños con discapacidad	37,80	168	55,80	361	48,17	529
No incluyen	30,60	136	16,90	109	22,31	245
No contestan	31,60	141	27,30	173	28,59	314

El 7,1% de la población argentina registra alguna discapacidad. El porcentaje de personas con discapacidades va creciendo con la edad. Entre los 0 y los 4 años, el 1,8 por ciento de la población convive con alguna discapacidad (Ver Tabla). La combinación de discapacidad con pobreza suele complejizar y potenciar los obstáculos

<sup>121</sup> Se fue reduciendo gradualmente en el país en las últimas décadas, fundamentalmente por la mecanización del agro, las crisis del sector agropecuario y la industrialización de las ciudades que hizo que aumentara la oferta de trabajo. Para el año 2001 constituía el 11% de la población total del país, con un número de 1.206.378 habitantes para la “rural agrupada” y 2.532.979 para la “rural dispersa” (INDEC- Censo 2001).

<sup>122</sup> Reside en general en viviendas aisladas o pequeños caseríos, los grupos rara vez exceden el núcleo familiar y es previsible que su actividad económica sea de carácter primario o esté afectada a tareas de servicios (puestos de vigilancia, almacén de ramos generales, etc.).

para la detección y seguimiento de la evolución de las enfermedades de base o de los complejos tratamientos a los que deben ser derivados en algunos casos los niños con discapacidad.

El 48,17 por ciento de las instituciones relevadas reconocen la inclusión de niños con discapacidad en sus espacios. El 22,31 por ciento señalan explícitamente que no incluyen (sin diferenciar si es porque no han recibido la demanda o por una decisión institucional) y casi el 30 por ciento no dan respuesta.

Se advierte que los espacios comunitarios ofrecen mayor voluntad en la inclusión de discapacitados que los públicos, el 55,8 por ciento contra casi el 38 de los estos últimos. Una posible explicación de este detalle es que los espacios públicos cuentan con una mayor capacidad de articulación con el ámbito de salud municipal o provincial, o con instituciones que ofrecen atención específica para la discapacidad.

De acuerdo a los datos obtenidos en el relevamiento casi el 2 por ciento de los niños y niñas que concurren a EPI manifiestan alguna discapacidad.

Es reconocido el papel que juegan los equipos de educadores y nutricionistas de los EPI a la hora de identificar en los niños y las niñas dificultades motrices, de atención, de desarrollo, etc., que pueden estar remitiendo a una situación de discapacidad no advertida en el grupo familiar.

**TABLA 14 POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD**

Población total, población con discapacidad y prevalencia de la discapacidad según sexo por grupos de edad.  
Total del país. Años 2002-2003

Grupos de edad	Población total			Población con discapacidad			Prevalencia (1)		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
<b>Total</b>	<b>30.757.628</b>	<b>14.760.460</b>	<b>15.997.168</b>	<b>2.176.123</b>	<b>1.010.572</b>	<b>1.165.551</b>	<b>7,1</b>	<b>6,8</b>	<b>7,3</b>
0-4	2.757.869	1.387.163	1.370.706	50.854	28.191	22.663	1,8	2,0	1,7
5-14	5.722.347	2.945.015	2.777.332	203.643	120.895	82.748	3,6	4,1	3,0
15-29	7.718.798	3.881.026	3.837.772	250.677	143.794	106.883	3,2	3,7	2,8
30-49	7.308.279	3.438.838	3.869.441	336.868	173.407	163.461	4,6	5,0	4,2
50-64	4.188.910	1.901.687	2.287.223	467.823	212.935	254.888	11,2	11,2	11,1
65-74	1.754.847	745.301	1.009.546	372.217	166.007	206.210	21,2	22,3	20,4
75 y más	1.306.578	461.430	845.148	494.041	165.343	328.698	37,8	35,8	38,9

(1) corresponde al total de personas con discapacidad de cada grupo de edad y sexo dividido la respectiva población total por cien.

**Nota:** el total del país abarca al conjunto de los centros urbanos del país con 5.000 habitantes o más.

**Fuente:** INDEC. Primera Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad 2002-2003. Complementaria Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

## **SUB INDICADOR B) LISTA DE ESPERA**

Una de las posibles maneras de dimensionar el problema de la cobertura es la existencia y administración de las listas de espera. Acceder a una vacante en una EPI es uno de los mayores desafíos con que se encuentran las familias a la hora de intentar

equilibrar la vida laboral y familiar, y el manejo de la lista de espera en las instituciones suele ser administrado con criterios y estrategias específicas.

Los EPI públicos suelen definir estas vacantes a partir de criterios de vulnerabilidad o de problemáticas familiares, y en muchos casos a partir de la intervención de la justicia o de los órganos vinculados a los servicios locales de protección de derechos. Esto se observa fundamentalmente en los EPI públicos provinciales.

Los comunitarios se manejan con mayor flexibilidad, siempre guardan la posibilidad de incluir a algún niño o niña cuya familia se encuentra en extrema necesidad.

Es importante destacar que los chicos y las chicas participan regularmente de las actividades, a lo largo de todo el año y durante todos los años hasta que alcanzan la edad del preescolar o la primaria. Dado el tiempo transcurrido desde que han comenzado a funcionar en la mayoría de los barrios pobres de las grandes urbes y de los cordones que rodean a las capitales provinciales y en el GBA, se puede observar que muchos jóvenes que vivieron la experiencia de su primera infancia en los EPI eligen a las mismas instituciones cuando se transforman en padres o madres, enviando a sus hijos a esos mismos espacios de su infancia.

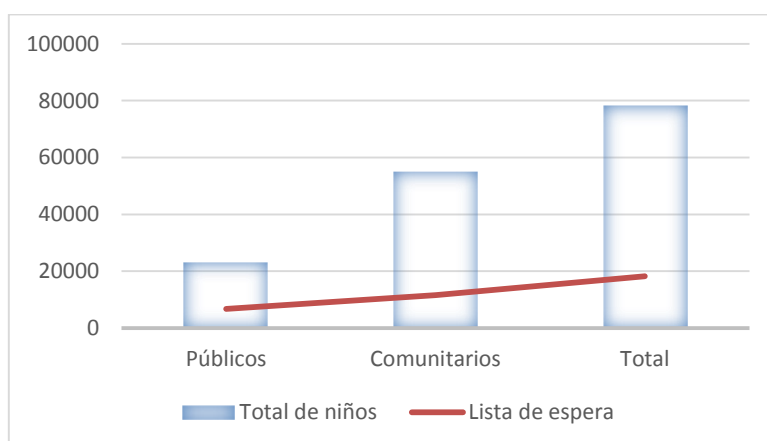


ILUSTRACIÓN 6 PORCENTAJES DE LISTA DE ESPERA

La existencia de lista de espera en el 100% de las instituciones relevadas, da cuenta de una demanda insatisfecha. La lista de espera de los públicos supera en porcentaje a la lista de espera de los comunitarios. Se observa que casi el 30 por ciento de las niñas y niños inscriptos en las listas de espera de los EPI públicos, mientras que en los comunitarios el porcentaje es de un 21 por ciento del total. El porcentaje total entre los dos grupos suma un 26,7 por ciento.

#### SUB INDICADOR C) OTRAS BARRERAS (GEOGRÁFICAS, CULTURALES, ADMINISTRATIVAS, SOCIALES, ETC.)

Este sub indicador intenta dar cuenta de las barreras que pueden obstaculizar el acceso de los niños y sus familias a los espacios de cuidado y educación de la primera infancia. Se pueden señalar barreras geográficas (distancias, accidentes geográficos, cercanía de ríos o lagos o lagunas, etc.), arquitectónicas (rampas de acceso, acceso a medios de transporte, rutas o calles no anegables,) climáticas (extremo calor, extremo

frio, lluvias, inundaciones, etc.), culturales y sociales (religiosas, sexistas, discriminatorias, etc.), administrativas (documentación, referencias institucionales, derivación de otros ámbitos públicos o privados, etc.), entre otras.

Este concepto enfatiza una perspectiva contextual o social sobre las dificultades para poder integrarse y participar regularmente de las actividades que se desarrollan en los EPI tanto comunitarios como públicos. Dificultades que nacen de la interacción entre los niños y sus familias y sus contextos.

Para esta propuesta metodológica se considera oportuno la definición de las barreras a ponderara a partir del conocimiento de cada una de las realidades que se expresan en los EPI. No debería partirse de un esquema único estandarizado, ya que en algunos lugares las barreras geográficas pueden tener una mayor influencia que las culturales y sociales, o que las arquitectónicas.

### 1.3.3 FORTALEZA INSTITUCIONAL

La fortaleza institucional es la tercera y última dimensión a analizar y refiere al “conjunto de acciones sociales (acuerdos, conductas y aprendizajes) que le dan a la organización cierta fortaleza interna, que le permite ser eficiente en su entorno social, político, económico y cultural”<sup>123</sup>.

La fortaleza puede ser entendida como la combinación de diversos factores: la estructura de la institución (entendida como la dependencia institucional, la relación de propiedad con el espacio físico ocupado y la existencia o no de personería jurídica); el origen de los fondos que sostienen la institución, los niveles de articulación en la gestión con los otros actores que tienen relevancia e injerencia en el ámbito de la primera infancia; y la historia de la institución, en términos de cantidad de años desde su creación y la continuidad en el tiempo de la asistencia específica a los niños. El equilibrio adecuado de recursos, acciones y desarrollo de capacidades, sumado a la coherencia y consistencia entre misión, objetivos y proyecto institucional, redundará en una mayor fortaleza.

#### INDICADORES DE DIMENSIÓN FORTALEZA INSTITUCIONAL

Dimensión iii) Fortaleza institucional	
<b>Indicador 1:</b>	<b>Estructura y sostenibilidad</b> a) Dependencia institucional b) Propiedad del espacio física c) Personería jurídica d) Fuentes de financiamiento
<b>Indicador 2:</b>	<b>Articulación en la gestión</b> a) Relación con los diferentes niveles del Estado provincial y municipal b) Integración de redes (temáticas y locales) c) Sincronización con servicio de salud, educación y dispositivos de protección social
<b>Indicador 3:</b>	<b>Historia institucional</b> a) Antigüedad de funcionamiento b) Continuidad de la asistencia

<sup>123</sup> De Aigoitia Guerrero, R. Marquez Chang, M. T. (2012) “Construyendo madurez institucional en las OSC: el modelo fortaleza de Fundación Merced”, p.8-20. México.

## INDICADOR 1. ESTRUCTURA

### SUB INDICADOR A) DEPENDENCIA INSTITUCIONAL

La diversidad que se viene reconociendo en este estudio tiene en este sub indicador de dependencia institucional, uno de sus rasgos más identificatorios. La dependencia institucional pone de manifiesto, en general, dos aspectos: el perfil de la institución, si es pública o comunitaria, y por otro lado su relación con el Estado, tanto nacional, provincial como municipal.

TABLA 15 DEPENDENCIA INSTITUCIONAL

Dependencia institucional	Públicas		Comunitarias		Total	
	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad
	%	455	%	643	%	14086
Municipal	62,90	286			26,07	286
Provincial	22,50	102			9,32	102
Mixto	12,40	56	39,60	255	28,33	311
Comunitarias			60,40	388	35,37	388
Otros	2,20	10			0,91	10
Total	100,00	455	100,00	643	100	1098

Los EPI públicos son, en su mayoría, municipales. Así se reconoce el 63 por ciento de los relevados, mientras que los de dependencia de las áreas sociales provinciales alcanzan un 23 por ciento. Bajo la modalidad de mixtos, donde se ubica el 12,4 por ciento de los casos, se reconocen aquellas instituciones que dependen simultáneamente de la provincia y del municipio donde se encuentran. Otros formatos alcanzan el 2,2 por ciento. Los EPI municipales, dependen, dentro del organigrama del gobierno local, de diferentes áreas, no solo de la de niñez específicamente, también responden en algunos casos a la Dirección Municipal de Educación, de Familia, de la Mujer, de Derechos Humanos, de Cultura, etc.

Los comunitarios por su parte reconocen su independencia funcional del Estado en más del 60 por ciento de los casos, mientras que identifican una dependencia mixta, esto es con algún tipo de vinculación institucional con el Estado en un alto porcentaje, casi el 40 por ciento.

Tomando el conjunto de 1098 EPI encuestadas se puede señalar que el 35 por ciento son comunitarias, sin dependencia de otras instituciones, que el 28 por ciento son mixtas, el 26 por ciento municipales y casi el 10% provinciales.

### SUB INDICADOR B) PROPIEDAD DEL ESPACIO FÍSICO

La propiedad del espacio físico es un dato fundamental a la hora de establecer mecanismos de financiamiento tanto con el Estado nacional como provincial y municipal, como con organismos donantes internacionales o fundaciones empresarias. La posesión de algún tipo de título de propiedad, comodato, cesión provisoria o

definitiva, donación, de la propiedad abre las puertas para poder fortalecer la institución en muchos aspectos. La mayoría de la normativa de subsidios, programas de fortalecimiento, donaciones, etc., así lo determina. De lo contrario se debe recurrir a la intermediación de redes, o de otras organizaciones que apadrinen a las EPI comunitarias.

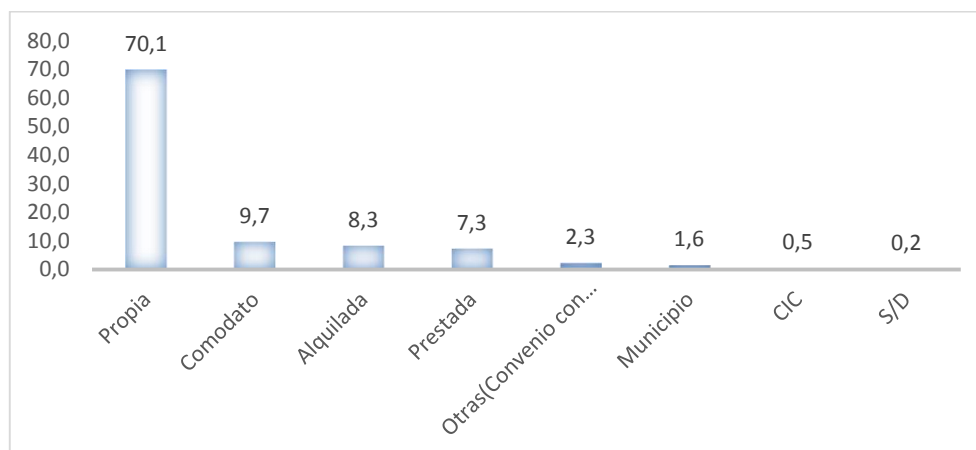


ILUSTRACIÓN 7 TIPO DE PROPIEDAD DE LOS ESPACIOS FÍSICOS

Para nutrir la información de este sub indicador se cuenta solo con información brindada por los EPI públicos. De esta se desprende que el 70 por ciento de ellos cuenta con título de propiedad de su espacio, mientras que menos del 10 alcanzan un comodato, otro 10 por ciento alquilan, casi un 6 por ciento utilizan una propiedad prestada y un 4 han logrado conveniar con el Municipio para poder funcionar.

#### SUB INDICADOR C) PERSONERÍA JURÍDICA

En la medida en que las experiencias comunitarias han ido creciendo y consolidando, surgieron conflictos y nuevas demandas por parte de los organismos de control y financiamiento estatal e internacional o privado. Dos aspectos se destacan en esta dirección: el reconocimiento legal y el financiamiento.

La regularización jurídica de las instituciones se ha dado paulatinamente, muchas veces entre tensiones y temores. Los integrantes de estas instituciones reconocen temor ante una eventual integración al sistema educativo perder así, su especificidad comunitaria y su autonomía frente a las familias y las comunidades. La relación con el Estado y sus organismos intermedios no siempre se ha podido resolver articuladamente y muchas veces las instituciones han quedado presas de formas definidas por los estados y la irregularidad del mismo Estado para cumplir con los compromisos asumidos.

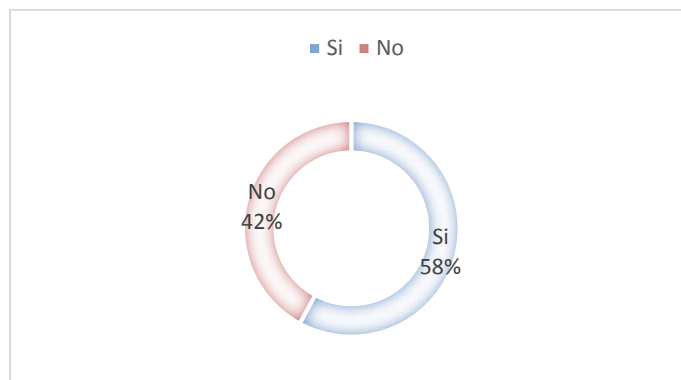


ILUSTRACIÓN 8 PERSONERÍA JURÍDICA

Los EPI públicos, al depender orgánica e institucionalmente de los gobiernos provinciales y municipales no requieren personería jurídica específica para realizar trámites o recibir financiamiento, son los mismos organismos públicos los que administran los fondos, realizan las compras y las contrataciones, así como la rendición de cuentas de sus gastos.

Sobre las comunitarias se presenta una situación más compleja y diversa. Casi el 60 por ciento de ellas tiene personería jurídica, mientras que el otro 40 no. De las instituciones que dieron respuesta afirmativa sobre la personería jurídica, el 75 por ciento son asociaciones civiles, más de 17 por ciento fundaciones y casi un 4 por ciento cooperativas. Menos de un 1 por ciento son mutuales.

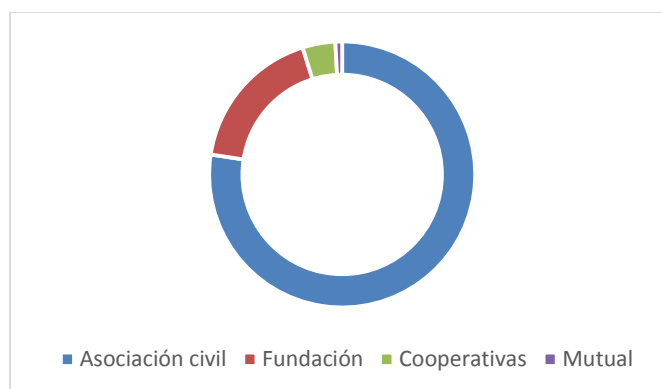


ILUSTRACIÓN 9 TIPO DE PERSONERÍA DE LOS EPI COMUNITARIOS

### SUB INDICADOR C) FUENTES DE FINANCIAMIENTO

El financiamiento de los EPI públicos y comunitarios es uno de los aspectos más controvertidos y sin embargo definitorios para considerar como indicador de fortaleza institucional. La característica no formal de este universo de instituciones remite a la ausencia de un presupuesto definido en el marco del ejercicio público nacional, y muchas veces tampoco en el provincial o municipal.

Se pueden observar un gran número de combinaciones, en ambos tipo de EPI. Hay recursos que son garantizados por el presupuesto provincial o municipal, o con la participación de ambos y a veces con aporte de la nación. En muchos casos los



municipios o la nación ofrecen apoyo alimentario y la provincia recursos humanos y el mantenimiento de la institución.

Al indagar en las fuentes de los fondos de los EPI se observó que el 90% de los dependientes de las Provincias recibe fondos solo provinciales, y que el 10% recibe recursos de otras fuentes. Mientras que los EPI de dependencia Municipal muestran un abanico más amplio de fuentes de financiamiento. El 50% recibe recursos municipales, el 31% recibe recursos de fuentes combinadas Provincia y Municipio y el resto recibe recursos de “otras fuentes”.

En relación a la recaudación de fondos adicionales el 51,3 % de los municipales y el 45,5 de los provinciales recaudan fondos adicionales por propia iniciativa. Mientras que estas iniciativas alcanzan al 90% de los comunitarios. Para este tipo de actividades se utilizan diversas estrategias, el 60 por ciento lo hacen en actividades extraordinarias como eventos, rifas, etc. Cerca del 30 por ciento cobra una contribución, a modo de apoyo de los padres, aportes a una cooperadora, etc., para cubrir los gastos del servicio. En muchos casos, más del 10 por ciento, se realizan varias de estas acciones de manera combinada.

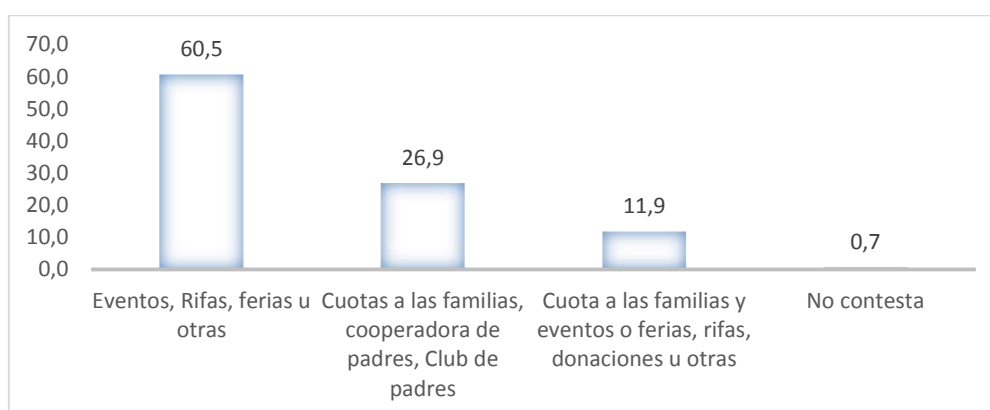


ILUSTRACIÓN 10 ESTRATEGIAS DE RECAUDACIÓN DE FONDOS ADICIONALES

## INDICADOR 2. ARTICULACIONES

### SUB INDICADOR A) RELACIÓN CON LOS DIFERENTES NIVELES DEL ESTADO PROVINCIAL Y MUNICIPAL

Respecto a las articulaciones, de forma general, un muy elevado número de EPI declaró articular con otras instituciones. Se reconoce esto como una práctica usual y valorada en las instituciones.

Dentro de los públicos casi la totalidad de los provinciales y casi el 90 de los municipales generan acciones de articulación con otros efectores públicos y otro tipo de institución vinculada al cuidado y la educación. El porcentaje de EPI comunitarios es muy similar a los que se identifican en los municipales. Más del 85 % reconocen que realizan acciones de articulación.

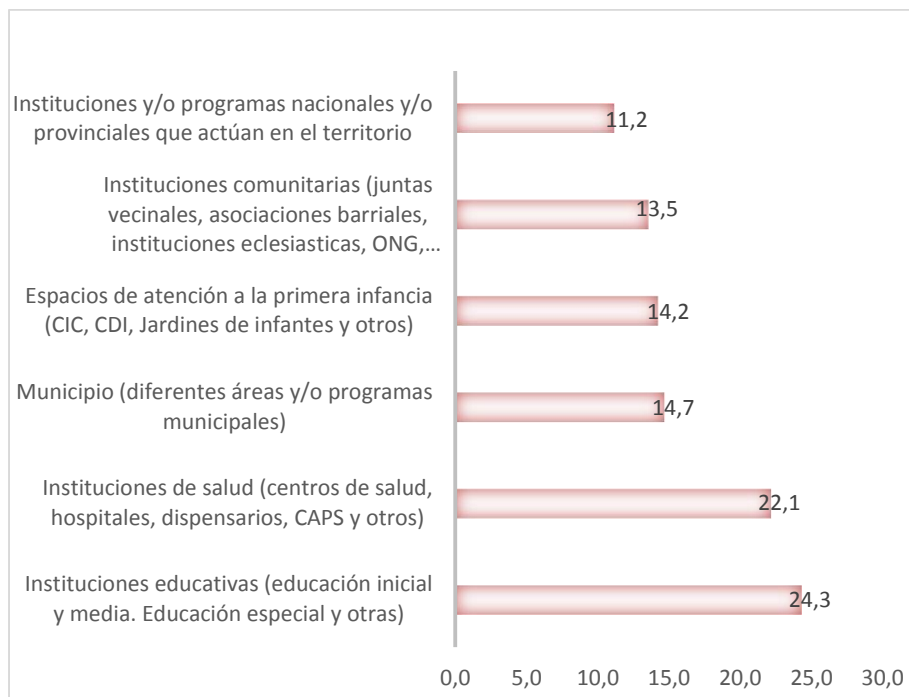


ILUSTRACIÓN 11 TIPOS DE ARTICULACIONES

Las principales articulaciones se implementan con el sistema educativo formal y los centros de salud locales. Se advierte también un alto nivel de articulación con el Municipio y los programas municipales, otros espacios de primera infancia e instituciones comunitarias locales. También se menciona en un porcentaje menor la articulación con programas nacionales o provinciales.

**SUB INDICADOR B) INTEGRACIÓN EN REDES (TEMÁTICAS Y LOCALES)**

La existencia de redes de EPI es un dato que aparece desde la constitución misma del campo de las instituciones de cuidado y educación de la primera infancia. Se ha analizado el rol fortalecedor que este tipo de asociaciones de segundo grado ha tenido a lo largo de estas últimas décadas en nuestro país.

Las redes, fundamentalmente en los ámbitos comunitarios, posibilitan la negociación con el Estado desde una posición colectiva y facilitadora de consensos. También facilita el intercambio, la capacitación de los recursos humanos y el intercambio de experiencias de gestión y administración de los EPI. En muchos casos las redes permiten que instituciones con mayor experiencia y recorrido apoyen el crecimiento de otras con menores capacidades.

La pertenencia a redes, desde esta perspectiva, es un indicador de fortaleza institucional. Las redes pueden ser específicas de espacios de primera infancia, pero también se observan redes locales, de barrios o comunidades donde confluyen instituciones que atienden diversas temáticas.

### SUB INDICADOR C) SINCRONIZACIÓN CON SERVICIOS DE SALUD, EDUCACIÓN FORMAL Y DISPOSITIVOS DE PROTECCIÓN SOCIAL

El concepto intersectorialidad está asociado a las estrategias de articulación y participación que promueven las instituciones junto a otros actores e instituciones responsables de generar acciones que favorecen el desarrollo infantil, la mejora de las condiciones de vida de las familias, el seguimiento de la salud, el acceso a la educación, a los servicios de protección de derechos y a las prestaciones de la seguridad social y los programas sociales estatales en todos sus niveles.

La atención a la salud es uno de las tareas más importantes del trabajo en las instituciones de cuidado y educación de la primera infancia. Las prácticas cotidianas precisan asegurar el cuidado en todo sentido, incluida la prevención, la nutrición, el seguimiento a los procesos de enfermedades, etc. En ese sentido la institución debe sincronizar los procesos con los servicios de salud locales y mantener abierto los canales de comunicación con las familias.

### INDICADOR 3. HISTORIA INSTITUCIONAL

#### SUB INDICADOR A) ANTIGÜEDAD DE FUNCIONAMIENTO

La fecha de inicio de las actividades de los EPI resulta una fuerte señal sobre la fortaleza institucional, ya que ese dato da cuenta del momento y el contexto en el que se puso en funcionamiento el espacio y de la capacidad que ha tenido la institución para su posterior desenvolvimiento.

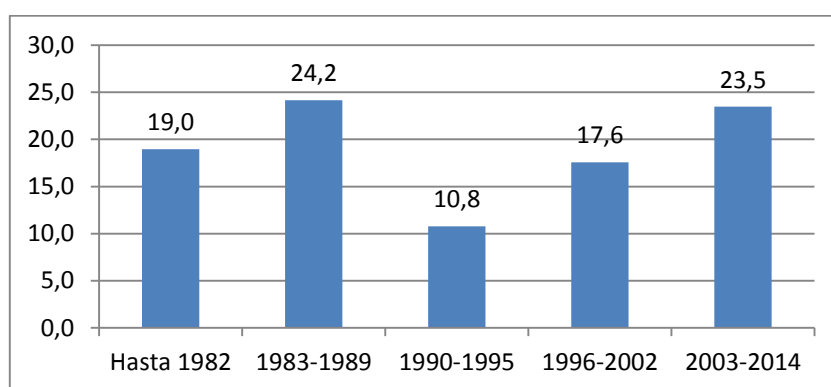


ILUSTRACIÓN 12 EPI SEGÚN AÑO DE CREACIÓN

En el RENEPI se han relevado hasta la fecha solo datos de los espacios públicos no formales que señalan que el 19 por ciento de todos los espacios públicos identificados en la SENAF iniciaron sus actividades con niños de hasta 4 años antes de 1982, un 24,2% de los EPI fueron creados entre 1983 y 1989, mientras que un significativo 23,5% comenzó a trabajar con niños y niñas desde 2003 a la fecha.

#### **SUB INDICADOR B) CONTINUIDAD DE LA ASISTENCIA**

Un último sub indicador se relaciona con la continuidad de los servicios de cuidado y educación dirigidos particularmente a la primera infancia. Es común que las instituciones comunitarias y en muchos casos las municipales ofrezcan otro tipo de actividades para niñas y niños de otras edades, llegando a identificarse propuestas donde se involucra a los adolescentes, jóvenes y familias en general.

Es posible señalar que la especificidad de los servicios puede ser valorado como una señal de fortaleza institucional ya que se infiere que todas las capacidades y los recursos están dirigidos a los niños y niñas de 0 a 4 años que participan de la propuesta técnica y pedagógica. Sin embargo, una línea de especialistas vinculados a la educación social, señalan que la posibilidad de integrar acciones comunitarias con distinto tipo de población, que integre prestaciones y prácticas sociales, garantiza el cumplimiento de algunos objetivos y fines de las organizaciones sociales cuando se proponen la promoción del compromiso social y del aprendizaje colectivo para las transformaciones sociales de las cuales se sienten activos protagonistas.

## 2. MATRIZ DE INCLUSIÓN DE ESPACIOS DE CUIDADO Y EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA

TABLA 16 MATRIZ DE INCLUSIÓN SOCIAL DE LOS EPI NO FORMALES

Tipo institución	Dimensión	Indicadores	Sub indicadores
Públicas o Comunitarias	Calidad	Indicador 1	Recursos humanos a) Nivel máximo de formación formal alcanzado b) Nivel de experiencia y formación no académica c) Condiciones laborales y salariales.
		Indicador 2	Relación niños /adultos a) Proporción personal-niños total b) Proporción personal de atención directa a los niños-niños
		Indicador 3	Interacción integral a) Interacciones con los niños b) interacciones con las familias c) Interacciones con la comunidad d) Entorno facilitador del desarrollo infantil
		Indicador 4	Condiciones físico/ ambientales a) Fuentes de energía; b) Sistema de provisión de agua potable; c) Sistema de desagües cloacales y pluviales; d) Espacios de servicios sanitarios; e) Material en que está construido el espacio; f) Dimensión de los espacios, material y mobiliario g) Dispositivos de seguridad
	Cobertura	Indicador 1	Extensión y distribución de la cobertura a) Espacios especialmente dirigidos a niños y niñas de hasta tres años b) Espacios dispuestos en zonas de mediana y alta vulnerabilidad c) Distribución de instituciones en zonas urbanas y rurales
		Indicador 2	Condiciones de accesibilidad a) Discapacidad b) Lista de espera c) Otras barreras (geográficas, culturales, administrativas, sociales, etc.)
	Fortaleza institucional	Indicador 1	Estructura y sostenibilidad a) Dependencia institucional b) Propiedad del espacio físico c) Personería jurídica d) Fuentes de financiamiento
		Indicador 2	Articulación en la gestión a) Relación con los diferentes niveles del Estado (nacional, provincial y municipal) b) Sincronización con servicio de salud, educación, dispositivos de protección de derechos y de protección social c) Integración de redes (temáticas y locales)
		Indicador 3	Historia institucional a) Antigüedad de funcionamiento b) Continuidad de la asistencia

---

## CAPÍTULO 4. CONSIDERACIONES FINALES

La Matriz que resulta de este estudio intenta recoger tanto el presente de la cartografía institucional no formal del cuidado y la educación de la primera infancia, como aquellos rasgos históricos, políticos, ideológicos y culturales que han ido conformando la actualidad de este campo de las políticas sociales.

Ha sido un trabajo intenso y revelador, que deja abiertas las puertas de algunas cuestiones teóricas de enorme importancia, como el debate sobre la inclusión y la exclusión de la infancia y de cómo los diferentes modelos sociales y políticos en disputa se plantean afrontar esta dicotomía y, por ende, la posibilidad de transformar la realidad o de reproducir los signos de la desigualdad. En ese sentido, el derecho de las niñas y los niños a un desarrollo igualitario, se transforma en un tema central y centralizador de las políticas sociales.

Se elaboraron datos y se identificaron instrumentos que permiten estimar, desde el punto de vista de la niñez, las dimensiones de la provisión pública y comunitaria de los servicios de cuidado y educación de la primera infancia. Ejercicio que podría ser utilizado con el fin de problematizar, caracterizar y definir criterios de intervención desde las políticas públicas de primera infancia.

Queda abierto en este texto el debate sobre la positivización de los derechos económicos, sociales y culturales de los niños y las vías de su efectivización, poniendo en cuestión el lugar del Estado, su capacidad para intervenir y los modelos desde donde lo hace o lo debería hacer.

Un refrescante esfuerzo ha resultado el análisis del proceso histórico descrito en el capítulo 2. Planteado como una reconstrucción de etapas significativas de la historia de los EPI, a partir de la revisión y organización de la literatura existente, permite identificar una cantidad de tópicos a ser abordadas desde el campo de la historia, la sociología, la antropología y demás ciencias sociales. Más allá de los significativos aportes de Carli, Fernández, Dussel, Diker, Redondo, Barna, Llobet, Tiramonti, entre otras y otros, queda en evidencia la necesidad de la reconstrucción e interpretación de estas experiencias referidas a la conformación de las instituciones no formales y sus recorridos en la construcción colectiva.

Queda explicitado a lo largo de las páginas de este estudio un intento por tratar de aportar en el debate sobre “la tensión entre lo formal y lo no formal”, situación que en realidad remite a cuál es la institución estatal que predomina en el cuidado y la educación de los más pequeños. Esta tensión, que habla de la disputa de lo educativo con lo asistencial y de lo asistencial con lo educativo, está presente en múltiples cuestiones vinculadas a la definición de políticas, programas y acciones, a la distribución presupuestaria y de los recursos humanos, a la regulación normativa, etc.

Esta falsa dicotomía hace perder de vista que la fragmentación ocurre hacia dentro de todos los formatos de cuidado y educación existentes, los que dependen del sistema

formal y los que no dependen de él, de los que son públicos y gratuitos y de los que son privados, pagos o no. Las diferencias en el acceso y la calidad de los servicios es en definitiva el factor determinante a la hora de explicitar los pliegues de la desigualdad educativa que, como señala Tiramonti (2004), también alcanza al nivel inicial.

Desde la perspectiva del sujeto, son los niños y las niñas los que irán integrando sus experiencias de vida en su acervo personal, en su estructura psíquica y social, en su forma de percibir el mundo y de actuar en consecuencia. El que integra es el sujeto, en este caso los más pequeños, y el mundo adulto, la educación, las políticas sociales, la cultura, a partir de los modelos que asuman, facilitarán u obstaculizarán esta integración, este aprendizaje.

En ese sentido es que la Matriz propuesta pretende servir de instrumento que revele las marcas que los pliegues de la desigualdad dibujan en los servicios de cuidado y educación de la primera infancia.

Una primera cuestión a concluir, a partir del trabajo realizado, es la necesidad de contar con un mayor volumen de datos sobre los EPI, con un mecanismo que recoja información cuantitativa y cualitativa desde el nivel municipal y provincial y que se consolide a nivel nacional. La información permitirá identificar el alcance de la cobertura y su distribución territorial, y avanzar sobre cuestiones de monitoreo, supervisión y control de la calidad de los servicios.

La información debe estar articulada con el registro de las instituciones no formales. La falta de regulación a nivel municipal y provincial para la habilitación y funcionamiento de los EPI dificulta la posibilidad de exigir la obligatoriedad del registro de estas instituciones y de la rendición de cuentas de sus intervenciones. Más allá de que la Ley 26.233 establece el registro de centros de desarrollo infantil, esta normativa no alcanza a impactar sobre los ámbitos provinciales y municipales, salvo como referencia formal.

La mencionada tensión entre la corporación educativa y la asistencial por ejercer la tutela de los niños y niñas pequeños, encuentra en la cuestión de los recursos humanos la punta de un iceberg en el supuesto antagonismo entre madres cuidadoras versus maestras jardineras. Varios datos permiten reconocer que esta situación ha cambiado sustancialmente, no solo en la percepción del problema, sino en los procesos internos que se han desarrollado dentro de los EPI.

Un dato revelador es la proporción de adultos por niños que trabajan directamente en las interacciones educativas con ellos: un 60 %. El otro 40 % se distribuyen en actividades de organización, nutrición, coordinación, apoyo técnico, mantenimiento, etc. La proporción de mujeres por sobre la de varones es absoluta, nueve a una, inclusive en tareas de apoyo y mantenimiento se mantiene muy por encima la presencia femenina que la masculina. Datos que confirman cómo se mantiene instalada en la cultura de estas instituciones la feminización del cuidado.

Se han elegido para esta Matriz dos subindicadores que intentan reconocer equilibradamente entre los recursos humanos la importancia de la formación formal y el expertise alcanzado por trabajar en ámbitos comunitarios, así como la formación extracurricular que se reconoce como práctica usual en los EPI.

Los datos que señalan que una gran cantidad de educadoras que trabajan en los EPI no formales han iniciado un proceso de formación terciaria o universitaria (casi el 70 por ciento estudia o ha completado el terciario o la universidad). Este dato produce un corrimiento de los ejes del problema. Ahora se trata de que la política de distribución de cargos y de asignación de recursos considere este proceso y valore la posibilidad de que las mujeres que han alcanzado nuevos niveles de formación puedan continuar su experiencia de trabajo en aquellos espacios comunitarios o institucionales donde han iniciado sus trayectorias. Un desafío insoslayable es la imperiosa necesidad de que el 20% de los recursos que no ha terminado el nivel secundario, lo complete.

La integración de procesos de formación, capacitación, intercambio de experiencias y el establecimiento de mecanismos de educación permanente debería contemplar ambas perspectivas, la educacional y la asistencial, en un todo integrador, donde se potencie e integre el aporte de la escuela nueva y las nuevas miradas sobre los niños, sus familias y la comunidad implicada en la doctrina de la protección integral.

Otro dato destacado y que rompe algún prejuicio instalado en los ámbitos político-institucionales es el porcentaje de recursos humanos que perciben remuneración por la tarea que realizan en los EPI. Más del 90 por ciento percibe algún tipo de honorario, salario o sueldo. La idea predominante es que la mayoría de las personas que trabajan en estos ámbitos asumen un rol de voluntariado o militancia social. Sin embargo, en los últimos años esta tendencia ha cambiado notoriamente por la mejora de las transferencias de los Estados a los EPI comunitarios y por el incremento de los nombramientos de recursos humanos en los públicos y los comunitarios desde los Ministerios de Educación provinciales.

Sin embargo, la información recogida no ofrece la posibilidad de concluir sobre el monto de las remuneraciones y su comparación, por ejemplo, con los salarios docentes en cada una de las provincias. Se induce de las entrevistas realizadas a los informantes de este estudio que los mecanismos de contratación y los montos de las remuneraciones muestran una gran diversidad entre las distintas provincias, municipios y hasta dentro de las mismas instituciones, ya que algunas personas tienen contratos, otros están nombrados por organismos públicos, otros trabajan informalmente, etc. Lo que genera segmentación, estratificación y tensiones entre los mismos trabajadores.

Un aspecto central, desde la perspectiva de la política pública, es la necesidad manifestada por gran parte de los referentes contactados, de mejorar la infraestructura de los EPI. En este aspecto se reconoce que el esfuerzo realizado por las organizaciones que sostienen los EPI comunitarios no alcanza para sostener los edificios y sus instalaciones en condiciones de ofrecer servicios de calidad y adecuados a la matrícula alcanzada.



La comparación de la inversión realizada en las instituciones del sistema educativo formal con las que en conjunto se han llevado adelante en los EPI comunitarios es contundente, siendo la del sistema formal ampliamente superior, inclusive al compararlas con los EPI públicos. Queda abierto en este punto la distribución de las responsabilidades de la inversión en infraestructura y algunas cuestiones que aparecen a la hora de la implementación de transferencias al sector privado comunitario que dificultan la operatoria, como la informalidad institucional, la falta de titularidad de los espacios, los mecanismos de rendición de gastos, etc.

La cuestión de la cobertura es otro de los aspectos fuertemente vinculados a la gestión de las políticas sociales. Tal como se mencionara en el trabajo sobre un total de 3.337.652<sup>124</sup> niños de 0 a 4 años más de 1.300.000 se integra cotidianamente en alguna institución de cuidado y educación de la primera infancia, 846.000<sup>125</sup>, un 25% del total, dentro del sistema formal y 446.960<sup>126</sup>, un 14% del total, en las instituciones no formales, tanto públicas como comunitarias.

Según la encuesta de condiciones de vida de niñez y adolescencia, un 61%<sup>127</sup> de niñas y niños de 0 a 4 años no participan de ninguna de estas ofertas de servicio. La misma encuesta realizada a nivel nacional con apoyo de UNICEF señala que cerca del 80 por ciento de las familias que tienen hijos de 0 a 4 y que no participan de actividades institucionalizadas de cuidado y educación lo hacen por diversos motivos, algunos por decisión familiar, otros por falta de instituciones en el barrio o por falta de vacantes en los Centros. En el 1° y 2° quintil el porcentaje de familias que necesitan servicios y no pueden acceder es mayor que en los quintiles superiores.

La demanda de vacantes es una realidad, tal como se señalara a la hora de justificar el subindicador de lista de espera en la Matriz, sin embargo, no se observa la existencia de un mecanismo que pueda dar cuenta precisa del número de niñas y niños que necesitan de los servicios y por lo tanto planificar la construcción o ampliación de EPI. Además se suma a esta carencia de procedimientos el debate sobre la tendencia a la “escolarización” de la primera infancia, desde donde se procura instalar la necesidad de la universalización de las prestaciones a todos los niños y niñas de 4, 3 y hasta de 2 años.

Los EPI no formales a nivel local suelen generar un equilibrio de la oferta, ya que ofrecen aquellos servicios que el sistema formal del Estado provincial no logra satisfacer, por esa razón se observa una fuerte tendencia a que los espacios públicos y comunitarios se ocupen de los niños de menos de 3 años, porción de la población que el sistema educativo formal cubre en un bajo porcentaje.

La falta de regulación y la diversidad de instituciones que participan del gobierno de este tipo de instituciones es una de las características centrales del campo. Cómo podrá observarse en el Anexo que acompaña este estudio, la normativa que regula al

---

<sup>124</sup> Censo 2010. INDEC

<sup>125</sup> DINIECE, Ministerio de Educación

<sup>126</sup> Según proyección del RENEPI, SENAF. Registro Nacional COCEDIC.

<sup>127</sup> SENAF. ECOVNA. Año 2011/2012 y Registro COCEDIC

sistema educativo formal se expresa en todas las provincias del país de manera coordinada a las normas nacionales. Pero, en relación a los EPI no formales, la situación de los Estados provinciales puede dividirse en dos grupos bastante delimitados: algunas provincias adhieren expresamente a la ley N° 26.233 o bien cuentan con una normativa específica. La mayoría de las provincias aunque desarrollan políticas programáticas en la materia, no se encuentran reguladas por una norma provincial.

A nivel Municipal, nivel jerárquico donde debería asentarse la capacidad y la responsabilidad de la habilitación de los espacios físicos, y la supervisión de las condiciones de seguridad, la accesibilidad de los niños y los planes institucionales, la normativa es de escasa a inexistente. Este vacío normativo a nivel local permite la aparición y funcionamiento de jardines maternos privados no regulados por el sistema educativo provincial, sin control ni presencia alguna del Estado.

El Municipio en el sistema organizativo institucional argentino donde se expresa la descentralización territorial, ocupan un rol educativo trascendente, no solo por la proximidad física a los niños, sus familias, hogares y a las organizaciones locales, sino por su lugar en la distribución de bienes simbólicos y culturales (Kotchen), ofreciendo la oportunidad de incorporar nuevos actores a los proyectos de perfil local y a los que llegan definidos desde los gobiernos nacional y provinciales.

En esta concepción educativa se piensa el Municipio como un actor principal en la construcción de "Comunidades de aprendizaje" entendiendo por ella a una comunidad que organiza y construye en consenso un proyecto educativo y cultural que involucra a todos y todas las personas que componen dicha comunidad. Para esta perspectiva se considera central el rol del Municipio por su representatividad política, especialmente en su carácter de articulador de las políticas públicas desarrolladas en diferentes ámbitos o niveles (nacional, provincial y municipal) y el involucramiento de las organizaciones de la comunidad y la familia (M. Poggi y N. Neirotti, 2004).

La capacidad de regular implicará elevar las condicionalidades que se demanden a las instituciones para su funcionamiento, personería jurídica, propiedad del espacio físico, planificación de actividades, plantilla de recursos humanos y regulación de las cargas sociales, etc.

La existencia de este vasto entramado de organizaciones públicas y comunitarias, muchas de ellas articuladas en red, se transforma en una plataforma que debería ser considerada a la hora de la implementación de las estrategias y políticas de corte universal, como la AUH, la asignación por embarazo, el PROGRESAR (destinado a jóvenes de 18 a 24 años para que culminen la etapa de formación), los Programas de empleo como el Ellas Hacen, Argentina Trabaja, Más y Mejor Trabajo y los programas de Salud como el Plan Nacer, el Remediar, la Vacunación, etc.

Es una doble vía de articulación e integración, ya que a la posibilidad de garantizar el anclaje territorial de estos planes y programas nacionales y provinciales y de ampliar la participación social en su ejecución y gobierno, se le suma un proceso de

fortalecimiento de las instituciones que por sus características, historia, responsabilidad y compromiso demostrado en las últimas décadas, asumen a nivel local el rol de institución Nodo de las políticas públicas de cuidado y educación de la Primera Infancia.

Miles y miles de niños recorren todos los días diferentes espacios por donde van amalgamando la posibilidad de construirse como sujetos y lanzarse a la vez, a la desafiante tarea de hacerse un lugar en el tiempo histórico y social que les toca transitar.

Los espacios de cuidado y educación de la primera infancia no han surgido como consecuencia de la planificación y la estandarización de servicios identificados y concebidos en el marco de estrategias de desarrollo y de inclusión social, por el contrario, son hijos de la necesidad, la demanda y la organización social. Se han consolidado entre tensiones y contradicciones: tensiones políticas, sociales y económicas y contradicciones sobre los diferentes modelos de Estado, de Mercado y de Familia que han ido instalándose a lo largo de los años.

Como señala Redondo: *“...restar complejidad a la cuestión de la primera infancia hoy en la Argentina limitaría las posibilidades de encontrar alternativas que permitan la confluencia de los mayores y mejores esfuerzos estatales y sociales para producir un salto cualitativo en la educación infantil que asuma la deuda con la infancia como una responsabilidad política y pública. La democratización del derecho a la educación de los más pequeños desde los inicios es una cuestión de principios. El debate continúa abierto”.*

## SITUACIÓN NORMATIVA NACIONAL Y PROVINCIAL

### MARCO LEGISLATIVO NACIONAL

Según el Sistema de información sobre la primera infancia –SIPI<sup>128</sup>, existe en Argentina un conjunto de Leyes, Decretos y Reglamentaciones nacionales que impactan directamente en la satisfacción de los derechos de la primera infancia y en las instituciones que se encuentran vinculadas a esta tarea<sup>129</sup>.

Se destacan por su especificidad la Ley de Educación Nacional N°26.206 (2006), de competencia del sistema educativo, la Ley 26.075 (2005)<sup>130</sup>, de financiamiento educativo; y la Ley 26.233, de promoción y regulación de los Centros de Desarrollo Infantil, interviene en los servicios dirigidos a niños de hasta 4 años de edad. Esta última evidencia al compromiso del Estado con el desarrollo infantil temprano al promover y regular los Centros de Desarrollo Infantil a nivel nacional. La adhesión observada por las distintas provincias es relativamente baja, y solo algunas de ellas han promovido la aprobación de leyes específicas, adecuadas a la realidad provincial.

La Ley Educación Nacional define como responsabilidad del Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a) expandir los servicios de educación inicial; b) promover y facilitar la participación de las familias en el desarrollo de las acciones destinadas al cuidado y educación de sus hijos/as; d) regular, controlar y supervisar el funcionamiento de las instituciones con el objetivo de asegurar la atención, el cuidado y la educación integral de los niños/as (Art. 21). Asimismo, define las instituciones para la Educación Inicial: a) de gestión estatal, pertenecientes tanto a

<sup>128</sup> SIPI. Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (UNESCO-IIPE, OEI).

<sup>129</sup> Ley N° 26.061/2005 Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes; Ley 25673/2003 Ley que crea el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable y su Decreto Reglamentario (Decreto Nacional N° 1282/2003); Ley No. 26.847/2013 Trabajo Infantil; Ley N° 20.744/1976 Ley de Contrato de Trabajo - Art. 177, 178, 179 (Protección a la maternidad, lactancia y prohibición de despido por embarazo); Ley N° 24.540/1995 Régimen de Identificación de los Recién Nacidos; Ley N° 24.714/1996 Régimen de Asignaciones Familiares; Ley N° 25.724/2002 Programa de Nutrición y Alimentación Nacional; Ley N° 26.150/2006 Programa Nacional de Educación Sexual Integral; Ley N° 26.206/2006 Ley de Educación Nacional; Ley N° 26.233/2007 Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil; Ley N° 26.390/2008 Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente; Ley N° 26.413/2008 Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas; Ley N° 24.417/1994 Ley de Protección contra la Violencia Familiar; Ley N° 26290/2007 Fuerzas que Forman Parte del Sistema de Seguridad Interior. Capacitación en Materia de Derechos Humanos Reconocidos a Niñas, Niños y Adolescentes.; Ley N° 26485/2009 Ley de Protección Integral Para Prevenir, Sancionar, Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en los Ámbitos en que se Desarrollen sus Relaciones Interpersonales; Decreto N° 1.602/2009 Asignación Universal por Hijo para Protección Social; Decreto N° 446/2011 Asignación por Embarazo para la Protección Social

<sup>130</sup> Ley Nacional 26.075, que establece el incremento de la inversión en Educación, ciencia y tecnología por parte del Gobierno Nacional, los gobiernos provinciales y de la CABA, de manera progresiva hasta alcanzar el 6% del PBI.

organismos de gobierno de la educación como a otros organismos gubernamentales y 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 (Art. 23). La estructura del nivel se organiza en Jardines Maternales (cuarenta y cinco días a los 2 años de edad inclusive) y Jardines de Infantes (tres a cinco años). Además, en función de las características del contexto se reconocen otras formas organizativas para la atención educativa, como salas multiedad o plurisalas en contextos rurales y urbanos, salas de juego y otras modalidades que pudieran conformarse (Art. 24).

En varios de sus artículos la LEN expresa su adhesión a la Ley de Protección Integral sobre los Derechos de Niños/as y Adolescentes No 26.061 y promueve el diseño de estrategias intersectoriales legitimando alternativas para la atención de los menores de 2 años. Afirma que en función de las particularidades locales o comunitarias, es necesario implementar nuevas 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 los/as niños/as entre 45 días y 2 años de edad, con participación de las familias y otros actores sociales (Art. 22).

Desde este marco, la atención educativa infantil puede definirse hoy como la educación que desde una perspectiva integral, oportuna y pertinente, abarca desde el nacimiento hasta los primeros seis años de vida; se puede desarrollar a través de diversas modalidades o formas de atención, desde aquellas en que se potencia la labor educativa de la familia en sus escenarios cotidianos, hasta aquellas modalidades en ambientes educativos especialmente organizados para el aprendizaje de los niños. Involucra los programas intersectoriales de salud, educación y alimentación, conceptualizando así la atención integral del niño/a y la necesidad de atención en todas sus dimensiones: física, cognitiva, afectiva, motriz y sociocultural.

La Ley 26.233 para la promoción y regulación de los Centros de Desarrollo Infantil. La misma refiere a los espacios destinados a la atención integral de la primera infancia, desde cuarenta y cinco días a cuatro años de edad inclusive, cuyo objetivo es "brindar los cuidados adecuados e imprescindibles, complementando, orientando y coadyuvando en su rol de crianza a las familias, desde una función preventiva, promocional y reparadora". La Ley afirma que 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 (Art. 8). A través de su reglamentación, (decreto 1202/2008), se establecen las condiciones básicas para la formulación de proyectos institucionales y se consigna la integración y/o complementariedad de las actividades de los Centros con aquéllas que se implementen según las previsiones que en materia de Educación Inicial contiene la Ley 26.206. Se afirma que el Consejo Federal de niñez, adolescencia y familia y la Secretaria Nacional de niñez, adolescencia y familia, en articulación con el Ministerio de Educación, las Universidades Nacionales y otras entidades educativas de nivel

superior, diseñarán planes y estrategias nacionales de capacitación y asistencia técnica para la especialización de agentes públicos y comunitarios en desarrollo infantil. Dichas acciones serán ejecutadas de manera directa o en un marco de cooperación con las 23 provincias, CABA, los municipios u organizaciones sociales.

## MARCO LEGISLATIVO Y PROGRAMÁTICO PROVINCIAL

La situación de los Estados sub-nacionales en Argentina, puede dividirse en dos grupos bastante delimitados: por un lado, algunas provincias adhieren expresamente a la ley N° 26.233 o bien cuentan con una normativa específica al respecto. Otras jurisdicciones, sin bien no cuentan con la adhesión a la ley nacional, desarrollan política programática en la materia. Dentro de este segundo conjunto, que agrupa la mayoría de las provincias, a su vez se registran diferentes modalidades.

Según información producida por la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (2013), un grupo de provincias implementan los CDI en el marco de ejecución de otros programas de carácter nacional o bien de carácter provinciales vinculados a la primera infancia bajo lineamientos que en mayor o menor medida guardan sintonía con los establecidos en la Ley N° 26.233. En cambio, otras jurisdicciones implementan CDI directamente, pudiendo encuadrarse la ejecución de los mismos entre las funciones que, en la materia tienen asignada por decreto las estructuras administrativas del área social en general o bien en especial en materia de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, lo cual habilita a las jurisdicciones a celebrar convenios para la creación y desarrollo de los CDI.

En cuanto a la existencia de órganos técnicos- administrativos provinciales que tengan injerencia en grupos poblacionales de entre 45 días y 4 años de edad, debemos señalar que un grupo de provincias han adherido en forma expresa a la Ley N° 26.233 a partir del dictado de leyes provinciales, especifican en ellas a la autoridad de aplicación encargada de administrar, crear y supervisar los CDI.

Así, en la región del Noreste, la provincia de Chaco, se designa como autoridad de aplicación al Ministerio de Desarrollo Social y Derechos Humanos de la Provincia y en Corrientes la autoridad de aplicación la constituye la Secretaria de Derechos Humanos. En la región Centro, la Provincia de Entre Ríos refiere como autoridad de aplicación al Consejo Provincial del Niño, el Adolescente y la Familia y, finalmente en la Región de Patagonia, la Provincia de Tierra del Fuego designa como autoridad de aplicación a la Subsecretaría de Políticas de Infancia, Adolescencia y Familia dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. En tal sentido, solo 2 provincias que cuentan con ley de adhesión a la Ley N° 26.233 no designan en la respectiva ley a la autoridad de aplicación como es el caso de Jujuy y de CABA. No obstante ello, CABA a partir del decreto 306/2009 modificado por decreto 592/2012, de conformidad con los lineamientos de la ley 26.233 señala como autoridad a la Subsecretaria de Promoción Social. Sin perjuicio de lo mencionado, cabe resaltar que las demás jurisdicciones han designado en el marco del Consejo Federal de Niñez Adolescencia y Familia (COFENAF) a la autoridad provincial de aplicación de la ley 26.061. En consecuencia dichas autoridades

de aplicación pueden identificarse como los órganos técnicos y administrativos de aplicación de la ley 26.233, en tanto el grupo poblacional de la niñez y adolescencia se incluye a la primera infancia. SENAF (2013).

## **Buenos Aires**

### **Formal**

- Ley 13.688 (modificada por la ley 14.362) de Educación Provincial (sancionada 27/06/2007, promulgada 05/07/2007 y publicada 10/07/2007), establece como nivel del sistema al de Educación Inicial<sup>131</sup>.
- Organizado como unidad pedagógica y constituido por Jardines Maternales, para niños desde los 45 días a 2 años de edad inclusive; y Jardines de Infantes, para niños de 3 a 5 años de edad inclusive, siendo los dos últimos años obligatorios” (art. 24, inc. a).

### **No formal**

- Ministerio de Desarrollo Social (Subsecretaria de Políticas Sociales) “Programa de Unidades de Desarrollo Infantil”: brinda atención alimentaria, estimulación y apoyo al proceso enseñanza aprendizaje a niños de 0 a 14 años, complementando las acciones de la familia y la escuela en instituciones provinciales, municipales y no gubernamentales convenidas para tal fin.

### **Modalidades**

- Jardines Maternales Comunitario (niños/as de 0 a 5 años). Apoyo nutricional y de estimulación a través de actividades lúdicas, de recreación, deportivas, culturales y otras, a cargo de “mamá cuidadoras” capacitadas o docentes.
- Centros de Atención Integral: (0 a 14 años). Prestaciones alimentarias y actividades de estimulación.
- Comedores Infantiles (0 a 14 años). Prestación nutricional.
- Además de estos espacios físicos, se realiza la entrega de bolsas de alimentos a familias en situación de vulnerabilidad social con niños entre los 0 a 14 años.

## **Catamarca**

### **Formal**

- La educación inicial se enmarca dentro de La Ley General de Cultura y

---

<sup>131</sup> El Estado provincial garantiza la universalización del Nivel, en el sentido de entender esta universalización como la obligación por parte del Estado de asegurar su provisión en tanto su responsabilidad indelegable y regula el funcionamiento de todas aquellas instituciones educativas que atienden a la primera infancia en territorio bonaerense, garantizando la igualdad de oportunidades para los niños que allí concurren (Art. 26).

Educación N° 4843, (sancionada el 06/07/1995, promulgada 20/07/1995, publicada 15/08/1995), por medio de la cual al estructurarse el Sistema Educativo Provincial se regula como primer nivel, el de educación inicial constituido por el Jardín de Infantes para niños de tres a cinco años, siendo este último obligatorio (art. 36, inc. a).

#### **No formal**

- No ha adherido a la ley 26.233 ni cuenta con una ley propia al respecto.

### **Chaco**

#### **Formal**

- Ley 6691 (sanción 29/11/2010, promulgación 9/12/2010, publicación 15/12/2012) en la que se prevé la educación inicial en capítulo III. Conforme el Art. 30 de la mencionada ley, la Educación Inicial constituye una unidad pedagógica universal e inclusiva comprendiendo a niños desde los cuarenta y cinco (45) días hasta los cinco (5) años de edad, conformado por dos ciclos: Maternal: de 45 días a 2 años de edad inclusive; Jardín de Infantes: de 3 a 5 años de edad, inclusive. El Estado provincial sostiene la obligatoriedad del último año del Jardín de Infantes y asegura y garantiza el acceso a la sala de 4 años y la universalización de la Educación Inicial. Asimismo, el artículo 32 de la Ley 6691 de educación prevé los objetivos de la educación inicial.

#### **No formal**

- Ley n° 6410 (sancionada el 23/09/2009; promulgada en fecha 13/10/2009 y publicada en el B.O. el 28/10/2009).
- Adhiere a la ley nacional 26.233 refiriendo al objeto de la promoción y regulación de los Centros de Desarrollo Infantil (art. 1) y designa como autoridad de aplicación y promoción de la ley, al Ministerio de Desarrollo Social y Derechos Humanos de la Provincia, el que deberá articular estrategias con los Poderes Legislativo y Judicial para cumplir con los objetivos de la ley nacional (art. 2).

### **Chubut**

#### **Formal**

- Ley Orgánica de Educación N° 3146 (28/09/1988, promulgada 29/09/1988, publicada 06/10/1988), modificada por la Ley N° 3341, y la Ley VIII-91 de Régimen de Educación (sancionada 04/11/2010, promulgada 15/11/2010, publicada 19/11/2010). La Educación Inicial constituye una unidad pedagógica que brinda educación a los niños y niñas desde los cuarenta y cinco (45) días hasta los 5 años de edad inclusive, siendo obligatoria la sala de 5 años (art. 19 de la ley VIII-91).



- Al respecto, la Dirección General de Nivel Inicial tiene como misión específica atender todo lo relativo a la educación integral de niños de hasta los 5 años creando, a través de jardines, clima propicio para el buen desarrollo afectivo, social, físico e intelectual (art. 22, inc. b) de la ley 3146).

## **Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

### **Formal**

- Ley N° 898 (sancionada 17/09/2002, promulgada 02/10/2002, publicada 08/10/2002) y promulgada por el Decreto N° 1283, dispone en su artículo 1 que la obligatoriedad de la educación comienza desde los 5 años de edad y se extiende como mínimo hasta completar los 13 años de escolaridad.
- La oferta de la Dirección de Educación Inicial se configura con los siguientes tipos de establecimientos que abarcan la inclusión de niños desde los 45 días a 5 años, tales como los que se describen a continuación:
  - Jardines Maternales-JM- Atienden a niños y niñas desde los cuarenta y cinco días hasta los dos o tres años. Desarrollan sus actividades en Jornada Simple o Jornada Extendida.
  - Escuelas Infantiles-EI- Concurren niños/as desde los cuarenta y cinco días a cinco años. Funcionan en Jornada Completa, Jornada Extendida y/o turno vespertino en algunas instituciones.
  - Jardines de Infantes Comunes-JIC- Asisten niños/as entre los tres y cinco años en jornada Simple.
  - Jardines de Infantes Integrales –JII-Acuden niños/as entre los tres y los cinco años en Jornada Completa.
  - Jardines de Infantes Nucleados-JIN- Se trata de jardines que funcionan en escuelas primarias y se nuclean en red con un director ubicado en una sola sede. Pueden cursar niños/as de dos a cinco años. Funcionan en Jornada Simple y Jornada Completa.

### **No formal**

- Adhiere a la Ley Nacional N° 26.233 de Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil, mediante la Ley N° 4419 (sancionada 10/12/2012, promulgada 07/01/2013, publicada 16/01/2013), conforme lo establece el artículo 1°<sup>132</sup>.
- El Decreto N° 306/2009 (emisión 07/04/2009, publicación 14/04/2009) - modificado por el Decreto N° 592/2012 (emisión 18/12/2012, publicación 28/12/2012)- crea el Programa "Centros de Primera Infancia", en la órbita de la Dirección General Fortalecimiento de la Sociedad Civil dependiente de la Subsecretaría de Promoción Social del Ministerio de Desarrollo Social (art. 1), y se aprueban los lineamientos generales y objetivos del Programa que

---

<sup>132</sup> Art. 1° - La Ciudad Autónoma de Buenos Aires adhiere a la Ley Nacional N° 26.233 de Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil, sancionada el 28 de marzo de 2007 y publicada en el Boletín Oficial N° el 31143 del 26 de Abril de 2007.

conforman el Anexo I del citado decreto (art. 2).

- Estableciéndose como objetivo general, garantizar el crecimiento y desarrollo saludable de los niños y niñas de 45 días a 4 años, en situación de vulnerabilidad social, brindando atención integral (controles de salud, estimulación temprana, educación y asistencia nutricional).

## Córdoba

### **Formal**

- La provincia cuenta con la Ley General de Educación, N° 9870 (sancionada 15/12/2010, promulgada 20/12/2010 y publicada 03/01/2011), en la que se regula la educación inicial, como “la primera unidad pedagógica del Sistema Educativo Provincial. Corresponde a las niñas y niños comprendidos en el período que se extiende entre los cuarenta y cinco (45) días y los cinco (5) años de edad. Es obligatoria a partir de los cuatro (4) años según lo especifica el art. 26 de esta ley y tiene carácter optativo para las restantes edades abarcadas por este nivel, tendiendo a universalizar las salas para niñas y niños de tres (3) años, prioritariamente en zonas de vulnerabilidad social” (art. 27).

### **No formal**

- No cuenta con la adhesión a la ley 26.233, ni hay una normativa provincial que específicamente regule los CDI.
- Rigen las leyes N° 7078 (sancionada 18/04/1984, promulgada 26/04/1984, publicada 30/04/1984) y N° 7525 (sancionada 30/10/1986, promulgada 17/11/1986 y publicada 25/11/1986).
- El Programa Permanente de Atención a la Niñez y la Familia atiende, a través de Unidades de Apoyo al Niño y a la Familia y Albergues, a las familias carenciadas de todo el territorio provincial, para erradicar definitivamente la desnutrición infantil, la repitencia escolar y el abandono material o moral de los niños.” (Art. 1 de la ley 7078 conforme ley 7525).
- Se considera “Unidad de Apoyo al Niño y a la Familia a la institución socio-educativa que asiste a la familia de escasos recursos que no puedan cuidar ni atender a sus hijos menores, durante sus horarios de trabajo, proporcionándoles alimentación adecuada a la edad, apoyo escolar y recreación. Ella es la base de operaciones de los programas de promoción de la comunidad a la que sirve. Estas Unidades tienen como finalidad específica erradicar la desnutrición infantil, evitar la deserción y repitencia escolar, además del cumplimiento de actividades co-programáticas y de apoyo escolar con miras a la inserción de los concurrentes al medio laboral” (Art. 3 de la ley 7078 conforme ley 7525).
- En este contexto, el Ministerio de Desarrollo Social, a través del Plan Familia Cordobesa desarrolla distintos programas:
  - Programa de Centros de Cuidados Infantiles y Promoción de la Familia: Programa de Gestión Directa del Ministerio que brinda atención integral a niños de 0 a 4 años de edad, garantizando la educación, nutrición,

alimentación, salud y recreación. Asegurando el normal crecimiento y desarrollo físico, psíquico y social. Promueve el protagonismo y autonomía de la familia sostenido en una tarea de compromiso y responsabilidad compartida en el proceso de crianza. Genera y consolida Redes Sociales comprometidas con la problemática de la infancia y la familia, que contribuya a un abordaje integral de la misma.

- Programa Permanente de Atención a la Niñez y la Familia: Promueve la igualdad de oportunidades para el Desarrollo Infantil de los niños y niñas con medidas tendientes a garantizar el pleno ejercicio de sus Derechos: nutrición, estimulación infantil y promoción Comunitaria. Se transfieren recursos económicos que contribuyen a la organización y desarrollo de Centros de Cuidados Infantiles y Centros Socio Educativos.
- Plan Salas Cunas: Pretenden ser cobijo de aquellas mamás que están en situación de calle y que las vemos a menudo con sus bebés en brazos; vamos a asistirlos, a informarles que tienen esta posibilidad para que puedan dejar, durante toda la jornada mientras ellas realizan su actividad, su bebé a cuidado y bien alimentado.

## **Corrientes**

### **Formal**

- Ley de Educación N° 4866 (sanción 19/10/1994; promulgación 07/11/1994, publicación 15/11/1994). El art. 3 establece que la educación pública -estatal y privada- en la Provincia de Corrientes se integra y articula en un Sistema Educativo, cuyo máximo responsable es el Ministerio de Educación, autoridad encargada de elaborar, ejecutar y supervisar la política educativa para todos los niveles, ciclos y modalidades. El Consejo General de Educación tiene competencia en todo lo inherente a la enseñanza pública de carácter obligatorio -Educación Inicial y Educación General Básica- y la enseñanza impartida por los regímenes especiales (Educación de Adultos, Educación Especial).

### **No formal**

- Rige la ley N° 5863 (sancionada el 10/09/2008, promulgada el 10/09/2008 y publicada el 23/10/2009), mediante la cual la provincia adhiere a la Ley Nacional N° 26.233. Establece que la Secretaría de Desarrollo Humano será la Autoridad de Aplicación de la ley en el ámbito de la Provincia (art. 2).

## **Entre Ríos**

### **Formal**

- Ley Provincial de Educación, N° 9330 (sancionada 27/06/2001, promulgada 27/06/2001 y publicada 03/07/2001), en la que se regula la educación inicial en los artículos 12, 13 y 14. Comprende a los niños desde los 45 días hasta 5 años, y se organiza en Jardines Maternales: por medio de los cuales se atiende a los

niños de 45 días a 3 años y Jardines de Infantes: atiende a niños de 3 a 5 años, siendo obligatorio el último año.

#### **No formal**

- Ley N° 9969 sobre promoción y regulación de los Centros de Desarrollo Infantil (sancionada 18/05/2010, promulgada 01/07/2010, publicada 08/07/2010), por medio de la cual la Provincia de Entre Ríos adhiere a la Ley Nacional N° 26233. Estableciéndose como autoridad de aplicación al Consejo Provincial del Niño, el Adolescente y la Familia, a través de sus organismos pertinentes (Art. 2).

### **Formosa**

#### **Formal**

- Ley de Educación N° 1470 (sanción 28/04/2005; promulgación 09/05/2005, publicación 17/05/2005). El art. 14 establece la estructura del sistema educativo, dentro de la cual se encuentra la educación inicial: Comprende el jardín de infantes para niños y niñas de tres a cinco años de edad. Es obligatorio a partir de los cinco años de edad. Y el Art. 16 prevé los objetivos de la educación inicial.

#### **No formal**

- A través del decreto provincial 163/2009 se aprueba la estructura orgánica, misiones, funciones y competencia del Ministerio de la Comunidad creado por ley 1531, del cual depende directamente la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia.
- Esta subsecretaría tiene a su cargo administrar, coordinar y supervisar el funcionamiento de Guarderías y otros Institutos pertenecientes al ámbito del Ministerio. Es función del Ministerio de la Comunidad entender en la administración y gestión de los comedores comunitarios (a través de la Dirección de Prestaciones Esenciales); y gestionar y coordinar los programas de asistencia alimentaria y nutricional de los comedores escolares y otros tipos de asistencia directa a los alumnos y/o sus familias (Dirección de Atención a la Comunidad).

### **Jujuy**

#### **Formal**

- Ley de Educación N° 4731, la cual contempla la educación inicial en el capítulo II. Conforme el artículo 17, la educación inicial comprende desde los 45 días de vida hasta los 5 años de edad. Es conducido, dirigido y supervisado por personal docente especializado. Se organiza de la siguiente manera: Primer Ciclo: destinado a niños de tres y cuatro años, de carácter optativo. Segundo Ciclo: Destinado a niños de cinco años, de carácter Obligatorio.

- El artículo 18 de la mencionada ley establece que el Estado Provincial implementará cuando sea posible, el servicio de Jardín Maternal para niños menores de tres (3) años, en coordinación con distintas áreas de gobierno.

#### **No formal**

- Ley N° 5575 de Adhesión a la ley Nacional 26233 (sancionada 14/08/2008, promulgada 03/09/2008, publicada 10/09/2008), de acuerdo con el art. 13<sup>133</sup> de la mencionada norma legal (Art. 1 de la ley provincial).

### **La Pampa**

#### **Formal**

- Ley de Educación Provincial N° 2511 (sancionada 13/08/2009, promulgada 28/08/2009 y publicada 04/09/2009). La Educación Inicial constituye una unidad pedagógica y comprende a los/as niños/as desde los 45 días hasta los 5 años de edad inclusive, siendo obligatorio el último año. (art.21).
- Organización: Jardín Maternal: comprende a los niños/as desde los 45 días a los 2 años de edad inclusive, y Jardines de Infantes: comprende a los niños desde los 3 a los 5 años de edad inclusive. El Estado provincial garantizará la universalidad de los servicios educativos gratuitos para los/as niños/as de 4 años de edad, priorizando los sectores sociales más desfavorecidos con el objetivo de igualar las oportunidades. (art.22).

#### **No formal**

- No hay adhesión expresa a la Ley 26.233.
- Se implementa el Programa Nacional Primeros Años (Res. MECyT N° 653/04, su modificatoria 957/07 y el Programa Provincial Pro-Vida.
- En virtud de este último, tienen lugar los Centros Ayelen, de desarrollo infantil temprano, destinados a niños de 2 a 4 años, constituyen un espacio de encuentro donde la familia junto a los docentes y madres cuidadoras, favorecen el desarrollo infantil temprano, mediante la estimulación.

### **Mendoza**

#### **Formal**

- Ley de Educación N° 6970 (sancionada 03/01/2002, y publicada 01/02/2002), estableciendo que el Nivel Inicial tiene por finalidad garantizar el desarrollo integral de los niños/as a través de una educación temprana de calidad, compensar tempranamente desigualdades iniciales y asegurar una adecuada incorporación a la Educación General Básica (Art. 23 Ley 6970).
- La estructura del sistema educativo se encuentra integrado, entre otros, por el

---

<sup>133</sup> Por medio del cual se invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la dicha ley nacional.

nivel de Educación Inicial, constituido por: Jardín Maternal para niños/as de 45 días a 2 años inclusive y Jardín de Infantes para los niños/as de 3 a cinco 5 años, siendo obligatorios los dos últimos años.

#### **No formal**

- No cuenta con una ley de adhesión a la ley 26.233 ni tampoco con una normativa local específica que regule la creación y/o funcionamiento de los Centros de Desarrollo Infantil.
- Dirección de Protección de Derechos de la Dirección Niñez, Adolescencia y Familia - Subsecretaría de Familia – del Ministerio Desarrollo Humano Familia y Comunidad implementa el Programa Centros de Desarrollo Infantil y Familiar (CDIYF), el cual guarda similitud con el objetivo propuesto por la citada ley nacional.
- Ofrece servicios de cuidado, atención y promoción integral, a niñas / niños de 4 meses a 12 años de edad, propiciando el fortalecimiento de vínculos familiares y comunitarios.
- Contempla: atención nutricional y socio educativa, fortalecimiento a las familias en la crianza de sus hijos y en sus relaciones con la comunidad.
- A tales efectos brinda: Apoyo socio – educativo, Apoyo Nutricional y Articulación con Municipios y ONG. Los C.D.I.yF tienen una cobertura provincial, están en diecisiete departamentos de la provincia, excepto en el departamento de La Paz. El programa C.D.I.yF tiene 38 centros en todo el territorio provincial.
- Se implementa y ejecuta el Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años.

#### **Misiones**

##### **Formal**

- Ley General de Educación, N° 4026 (sanción 09/12/2003, promulgación 22/12/2003, publicación 26/12/2003), contemplando la educación inicial en los artículos 12, 20,22 y 23.
- La estructura básica del sistema educativo formal está integrada por diferentes niveles, entre los que se encuentra el nivel de Educación inicial, constituido por el jardín de infantes para niños de 3 a 5 años de edad, siendo obligatorio el último año.
- El Estado provincial y las instituciones de la comunidad pueden establecer servicios de jardín maternal para niños menores de 3 años, que deben estar a cargo de personal especializado y supervisados por la Dirección de Nivel Inicial.

##### **No formal**

- No ha adherido a la ley 26.233.
- Programa Nacional de Desarrollo Infantil para los Primeros Años a través del decreto provincial 1854/2006 (emisión 12/10/2006, publicación 03/11/2006).

## Neuquén

### **Formal**

- Ley provincial N° 242 (T.O. RESOLUCION 672/2004 Legislatura Provincial del 24/06/2004, sanción 24/06/2004, promulgación 06/11/1961, publicación 02/02/1962), que crea el Concejo Provincial de Educación, organismo encargado de organizar y administrar la enseñanza de todos los niveles, excepto el universitario.

### **No formal**

- No hay adhesión a la Ley Nacional 26.233.
- La provincia implementa los “Centros de Cuidados Infantiles”, que se enmarcan dentro del Plan Directriz por el Desarrollo Social de la Provincia, dentro del cual se implementa el Programa Centro de Cuidados Infantiles (CCI), que se ejecuta a través de la Subsecretaría de Familia, Niñez y Adolescencia del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Neuquén.
- Dichos Centros funcionan como dispositivos de prevención y atención de niños y niñas de 45 días a 4 años, que dadas las características contextuales y familiares no cuentan con los recursos para propiciar el bienestar y calidad de vida necesaria.
- La misión del programa es apoyar a las familias en su función prioritaria de sociabilización y educación de sus hijos e hijas, apoyando en la resolución de situaciones particulares y promoviendo su participación en las actividades tendientes a su mejoramiento educativo, económico y social.

## Río Negro

### **Formal**

- Ley Orgánica de Educación, N° 2444 (sancionada 09/10/1991, promulgada 21/10/1991 y publicada 24/10/1991), en la que se regula la educación inicial. El Art. 45 prevé que el nivel inicial se orienta hacia la atención de los niños entre su nacimiento y los cinco años de edad, inclusive, iniciando su formación general. El Art. 46 dispone que para el cumplimiento de la formación general obligatoria, el Consejo Provincial de Educación promoverá la progresiva unificación en un nivel integrado, de los dos (2) últimos años del actual nivel inicial, la totalidad del nivel primario y del ciclo básico.

### **No formal**

- Ley 4268 (sancionada 29/11/2007, promulgada 19/12/2007 y publicada 03/01/2008) regula normativamente los “Jardines Maternales Comunitarios”.
- Se crea, en el ámbito y estructura del Sistema de Educación de la Provincia de Río Negro, el "Programa Provincial de Jardines Maternales Comunitarios" (art. 1).

- La ley 4566 (sancionada 29/07/2010, promulgada 19/08/2010 y publicada 02/09/2010) prevé que el Ministerio de Educación debe habilitar un Jardín Comunitario Infantil por localidad en la Provincia de Río Negro, en el marco del Programa Provincial de Jardines Maternales Comunitarios, teniendo en cuenta los casos de los hijos de alumnos que concurren a clase en los turnos vespertino y nocturno y no pueden dejarlos al cuidado de otras personas (a través de su art. 5 que modifica a la ley N° 3691).
- El programa Provincial “Jardines Maternales Comunitarios” tiene por objeto la implementación de los Jardines Maternales Comunitarios como modalidad del nivel inicial, con los siguientes fines: a) Planificar e implementar una política socioeducativa, programática y alternativa que coordine y articule con las demás políticas provinciales para la niñez. b) Promover la atención del desarrollo infantil y la crianza de los niños y niñas mayores de cuarenta y cinco (45) días y menores de cuatro (4) años de edad. c) Garantizar las condiciones para un desarrollo armónico integral del niño/a que contemple todos los aspectos concernientes al crecimiento físico, intelectual y afectivo en un apropiado marco educativo y comunitario. d) Respetar y rescatar la cultura familiar, la diversidad cultural de los sectores populares propiciando mayores niveles de organización y participación comunitaria (art. 2).
- En cuanto a los sujetos beneficiarios de este Programa, la ley establece que las acciones que promueve el Programa Provincial de Jardines Maternales Comunitarios están dirigidas a toda la población infantil mayor de cuarenta y cinco (45) días y menor de cuatro (4) años de edad y a sus familias; prioriza la satisfacción del interés superior del niño en el pleno y equitativo goce de sus derechos y garantías constitucionales (art. 4).
- El Decreto N° 72/2011 (emisión 16/02/2011, publicación 14/04/2011) crea varios centros, uno de ellos los Centros de Promoción Materno Infantil, destinados a niños de 0 a 4 años y que poseen las siguientes características: asistencia regular, ambientes organizados por grupos etáreo, desarrollo de contenidos socio-educativos que respondan a las necesidades, intereses y capacidades de cada grupo, favoreciendo un espacio de aprendizaje significativo, potenciando el desarrollo integral. Asimismo, el decreto establece que en estos Centros se promoverá la participación de las familias, integrándolas en diferentes actividades, fomentando el fortalecimiento de los vínculos y el compromiso en acciones que hacen al desarrollo de los niños y niñas.

## **Salta**

### **Formal**

- Ley de Educación N° 7546 (sanción 18/12/2008; promulgación 22/12/2008; publicación 06/01/2009).
- Conforme el Art. 22 la educación inicial comprende a niños desde los 45 días a 5 años, y se organiza a través de la siguiente estructura: Jardín Maternal: atiende a niños desde los 45 días hasta los 2 años de edad inclusive, Jardín de Infantes: atiende niños de 3 a 5 años de edad, siendo obligatorio la asistencia al último



año. Asimismo, el Art. 23 dispone que el Estado Provincial expandirá gradualmente los servicios de Educación Inicial en todo el territorio provincial a través de la universalización de Salas de cuatro años de edad.

#### **No formal**

- No cuenta con normativa de adhesión a la Ley 26.233, ni normativa provincial específica.
- Los CDI se encuadran en el marco de las competencias y funciones del Ministerio de Derechos Humanos y la Secretaría de Igualdad de Oportunidades.
- Decreto 1390/2001 (emisión 06/06/2001, publicación 20/07/2001) sobre Plan de Ayuda para una Infancia Segura (P.A.P.I.S.), su Creación y Objetivos.

### **San Juan**

#### **Formal**

- Ley de Educación N° 6755 (sancionada 07/11/1996, promulgada 18/11/1996 y publicada 04/12/1996).
- Establece que la estructura del sistema educativo implementado en forma gradual y progresiva se encuentra integrada, entre otros, por el nivel de Educación inicial, desarrollado en jardines de infantes para niños de 3 a cinco 5 años de edad, de los cuales el último, es obligatorio.
- El Estado provincial y las instituciones de la comunidad organizarán, en cuanto sea posible, servicios de "Jardín maternal", para niños menores de 3 años, a cargo de personal docente especializado y con la supervisión correspondiente (conforme Art. 15 Inciso a).

#### **No formal**

- No hay adhesión a la ley nacional 26.233.
- La ley provincial N° 7078 (sancionada 09/11/2000, promulgada 02/01/2001 y publicada 06/07/2001) crea el Programa Provincial "Red de Protección Integral a la Niñez", en el ámbito del Ministerio de Salud y Acción Social de creación de los "Centros Maternales Comunitarios" (art. 1), dirigidos a la atención de niños de hasta cinco (5) años de edad, de familias con necesidades básicas insatisfechas, a fin de brindarles servicios de nutrición, salud, desarrollo social y fortalecimiento familiar (art. 3).
- Se promueve la formación de espacios denominados CENTRO DE DESARROLLO INFANTIL, dependientes de la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia.
- Se implementan entre el Ministerio, distintos Municipios y empresas convenios para la creación de centros de desarrollo infantil y centros "guardería de cosecha" en San Martín<sup>134</sup>.
- Se ejecuta el Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años.

---

<sup>134</sup> Estos centros de desarrollo infantil funcionan en tiempos de cosecha y están destinados a hijos de trabajadores rurales de 45 días a 16 años

## **San Luis**

### **Formal**

- Ley de Educación General N° 6755 (sancionada 30/12/1991, promulgada 10/01/1992 y publicada 29/01/1992). El sistema de la provincia de San Luis se organizará a través de una estructura básica que comprende entre los distintos niveles, el inicial: de inserción en el sistema, para promover el desarrollo integrado del niño según sus características personales y su etapa evolutiva centrandose en la socialización, maduración sensorio-motriz, equilibrio emocional e incorporación de aprendizajes eficaces que favorezcan sus procesos de pensamiento y lo preparen para la iniciación de la lectoescritura y el cálculo. Establece la obligatoriedad a partir de los cinco años. (Conforme Art 26). Y el artículo 5 prevé que la educación es obligatoria en el nivel primario y la segunda sección del nivel inicial.

### **No formal**

- La provincia no ha adherido expresamente a la ley 26.233, ni cuenta con una ley local que regule la creación y funcionamiento de los CDI en su ámbito jurisdiccional.

## **Santa Cruz**

### **Formal**

- Ley Provincial de Educación N° 3305 (sancionada 22/11/2012, promulgada 12/12/2012, publicada 04/01/2013). En la se prevé, en su Art. 35, la organización del nivel inicial en: Jardines Maternales, donde se atenderán a los/as niños/as desde los 45 días a los 2 años de edad inclusive y Jardines de Infantes: donde se atenderán a los/as niños/as desde los 3 a los 5 años de edad inclusive.
- En función de las características del contexto se reconocen otras formas organizativas del nivel para la atención educativa de los/as niños/as entre los 45 días y los 5 años, como salas multiedades o plurisalas en contextos rurales o urbanos, salas de juego y otras modalidades que pudieran conformarse, según lo establezca la reglamentación de la presente ley.

### **No formal**

- No cuenta con ley específica que regule los CDI.

## **Santa Fe**

### **Sistema educativo formal**

- Respecto al sistema educativo, la provincia cuenta con la Ley de Educación

Común, N° 3554 (sancionada 05/08/1949, promulgada 14/08/1949 y publicada 29/08/1949), en la que se regula en el Art. 4 la educación del Jardín de Infantes, estableciendo que será eminentemente formativa.

### **No formal**

- En la provincia de Santa Fe se desarrollan los Centros de Acción Familiar (CAF), espacios de promoción, protección y restitución integral de derechos de los niños. La acción de los mismos se orienta a fortalecer junto con las familias, organismos e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, las dimensiones físicas, motoras, cognitivas, emocionales y sociales de cada niño; se trabaja en la construcción de su identidad, en el barrio o comunidad donde viven, y también se profundiza el trabajo en el abordaje de las individualidades, para responder de manera efectiva y eficiente a la construcción de ciudadanía.
- Los Centros de Acción Familiar realizan una tarea referente a prevención y fortalecimiento de niños/as de hasta 6 años, acompañándolos junto a su familia en el desarrollo pleno de su identidad, su yo, con la garantía de que en este crecimiento se respeten todos sus derechos.
- El proyecto institucional de los CAF, trabaja a los fines de promover el cumplimiento de las Leyes Nacionales N° 26.061 de los Derechos del Niño y N° 26.233 de Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil, garantizando así un marco legal que favorezca el cumplimiento de los Derechos del Niño.
- Tiene como objetivo impulsar mejores condiciones de crianza, salud y educación para los niños más pequeños, promoviendo entornos saludables y favorables para su inserción social activa y mejor “calidad de vida” en pos del desarrollo integral de los más chicos, previniendo así el déficit en su desarrollo y crecimiento, orientando a los agentes de crianza en las Instituciones implicadas en su abordaje.

## **Santiago del Estero**

### **Formal**

- Respecto al ámbito educativo, la normativa vigente es la Ley Provincial de Educación N° 6876 (sanción 27/12/2007, promulgación 27/12/2007, publicación 14/01/2008), en la que se prevé la Educación Inicial organizada como unidad pedagógica y constituida por Jardines Maternales para niños desde los 45 días a 2 años de edad inclusive y Jardines de Infantes para niños de 3 a 5 años de edad inclusive, siendo el último año obligatorio (Art. 26).

### **No formal**

- En la provincia de Santiago del Estero, al momento de elaboración del presente informe, no se observa que se estén ejecutando específicamente programas dedicados al desarrollo infantil o programas referidos a la primera infancia. Anteriormente la provincia contaba con el “Programa Primeros Pasos”, que ya

ha finalizado. (Información obtenida mediante comunicación telefónica con la Subsecretaría de Niñez Adolescencia y Familia de Santiago del Estero)

## **Tierra del Fuego**

### **Formal**

- Por otro lado, en lo que respecta a la órbita de educación, la Ley 159 de Educación (sancionada 29/07/1994, promulgada 11/08/1994 y publicada 17/08/1994) establece que la estructura del sistema educativo se encuentra integrado, entre otros, por el nivel de Educación inicial, constituido por: Jardines maternos: para niños de 45 días a 3 años; y Jardines de Infantes: para niños de 3 a 5 años de edad, siendo obligatorio y promocional el último año (art. 8, inc. a).

### **No formal**

- La Provincia de Tierra del Fuego, cuenta con una normativa que regula los centros de desarrollo infantil, junto a otras diversas normativas que la refuerzan.
- En este sentido, cabe citar en primer lugar la Ley 849 de Promoción y Regulación de los Centro Infantiles (sancionada 28/05/2011, promulgada 30/06/2011 y publicada 27/07/2011), que entiende por “Centro Infantil” a los espacios de atención integral de niñas y niños de hasta cuatro (4) años de edad, que además realicen acciones para instalar, en los ámbitos familiar y comunitarios, capacidades que favorezcan la promoción y protección de los derechos de niñas y niños (conforme su art. 2).
- Los Centros Infantiles, sean éstos gubernamentales o no gubernamentales, deberán ajustar su funcionamiento a los principios de esta ley y sus normas reglamentarias (art. 5).
- La autoridad de aplicación de la presente ley es la Subsecretaría de Políticas de Infancia, Adolescencia y Familia dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y debe elaborar los planes requeridos para la aplicación de la misma, cuya implementación está a cargo de los órganos administrativos de protección de derechos de cada jurisdicción, según lo establecido por la Ley provincial 521 (art. 10).
- Asimismo, la Ley 521 de Protección integral de los Derechos de los niños, niñas, adolescentes y sus familias (sancionada 10/05/2001, promulgada 11/06/2001 y publicada 02/07/2001), en su art. 61, establece que el Consejo Provincial y los organismos de ejecución de las políticas de protección integral de los derechos de la niñez, adolescencia y familia deberán, en forma coordinada con las organizaciones no gubernamentales de atención a la niñez y la adolescencia, diseñar y ejecutar programas de prevención, asistencia, promoción, resguardo y restablecimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes, tales como programas de becas para estudio: programas de jardines maternos y de infantes de jornada completa (inc. m).

## Tucumán

### **Educación no formal**

- En la provincia si bien funcionan CDI, no existe una normativa propia o bien de adhesión a la ley nacional.
- Desde el ámbito normativo, cabe mencionar el Decreto 260/2003 (emisión 17/02/2003, publicación 26/05/2003), a través del cual se regula, dentro la órbita del Ministerio de Educación y Cultura, el funcionamiento de jardines maternos.
- En este contexto, los jardines maternos son instituciones educativas que se hacen cargo de la atención integral de niños desde los 45 días hasta los 3 años inclusive, en permanente interacción con la familia, completando su función (art. 1, anexo del decreto provincial citado). Organizándose las secciones de la siguiente manera: Lactario I: 45 días a 6 meses. Lactario II: 6 meses a 12 meses. Sala de 1 a 2 años. Sala de 2 a 3 años (art. 2).

---

## BIBLIOGRAFÍA

- **Abal Medina, J.M.; Cao, Horacio.** Manual de la nueva administración pública Argentina. Ariel editores. Buenos Aires, 2012.
- **Alderman H.**, y otros. Crear intervenciones efectivas para la primera infancia. Un panorama de la nueva *Serie de The Lancet* “Desarrollo Infantil”, grupo Directivo Global de Desarrollo Infantil. The World Bank, the Bernard van Leer Foundation and the Lancet (2011).
- **Alegre, Silvina.** El desarrollo infantil temprano. Entre lo político, lo biológico y lo económico. OEI, UNESCO, SITEAL, SIPI. Fundación Arcor y UNICEF. Septiembre 2013.
- **Arcidiácono, Pilar y Gamallo, Gustavo.** La desmercantilización del bienestar. Reflexiones críticas sobre la justiciabilidad de los derechos sociales. Ponencia presentada en el 9° Congreso Nacional de estudios del trabajo. Buenos Aires, Agosto de 2009.
- **Baker-Henningham, Helen; López Boo, Florencia.** Intervenciones de estimulación infantil temprana en los países en vías de desarrollo. BID. 2013.
- **Barna, Agustín.** Convención Internacional de los Derechos del Niño: Hacia un abordaje desacralizador
- **Beloff, Mary.** La protección a la infancia como derecho público provincial. Ad-Hoc. Buenos Aires, 2008.
- **Bernard van Leer Foundation.** Fortaleciendo el ambiente de cuidado del niño pequeño. Espacio para la infancia, N° 27, Noviembre 2007.
  - Los derechos de los niños en la primera infancia: avances y retos. Espacio para la infancia, 2009.
- **Borzese, Dana; Costas, Paula; Wagner, Elizabeth.** La educación social en argentina ante el desafío de la justicia educativa. Universidad Pedagógica Buenos Aires, Marzo 2012.
- **Canciana, Laura y Fernández, Mónica** (2007) El nivel inicial en los '80: discursos pedagógicos y prácticas escolares en la Argentina democrática. Ponencia presentada en el VII Congreso Iberoamericana de historia de la educación, Buenos Aires, 2007.
- **Carli, Sandra** Infancias, política y educación en el peronismo (1945-1955). De los derechos del niño a las vanguardias políticas del futuro. Anuario de la Sociedad Argentina de Historia de la Educación N° 2, 1998/1999.
  - Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955, Buenos Aires, Miño y Dávila. 2002.
  - (comp.) La cuestión de la infancia: entre la escuela, la calle y el shopping. Buenos Aires. Editorial Paidós. 2006.
  - La memoria de la infancia. Estudios sobre historia, cultura y sociedad. Paidós, cuestiones de educación. Buenos Aires, 2011.
- **Civicus, Gadis.** La sociedad civil por dentro. Índice Civicus de la sociedad civil Argentina. 2004.2005.
- **Coraggio, José Luis y Sabaté, Alberto.** “Emprendimientos socioeconómicos asociativos, su vulnerabilidad y sostenibilidad”. UNGS. 2010.
- **D’Emilio, Anna Lucía.** El desarrollo infantil en el contexto latinoamericano. Diálogos del SIPI. SIPI. UNICEF. OEI.UNESCO. SITEAL. Fundación Arcor. Buenos Aires, Noviembre 2013.
- **Danani, Claudia.** América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad. Ciencias Sociais Unisinos. 2008.
- **Diker, Gabriela.** ¿Qué hay de nuevo en las nuevas infancias?. Universidad Nacional de General Sarmiento, Biblioteca Nacional. 2009.
  - Organización y perspectiva de la educación inicial en Iberoamérica: principales tendencias: OEI. Buenos Aires.
- **Esquivel, Valeria; Faur, Eleonora; Jelín, Elizabeth.** Hacia la conceptualización de la “organización social del cuidado”. 2009.
- **Feijóo, María del Carmen.** Equidad social y educación en los años 90. IIPE. UNESCO. Buenos Aires, 2002.
- **Fernández, María Anita, Lemos, María Luisa y Wiñar, David** (1997) La Argentina fragmentada. El caso de la educación. Buenos Aires, Miño y Davila.

- **Fernández.** 2009. Notas para una historia de la educación de la primera infancia argentina, (2012)
- **Frigerio, Graciela y Diker, Gabriela.** Infancias y adolescencias. Teorías y experiencias en el borde. Colección ensayos y experiencias. Noveduc. Buenos Aires. 2003.
- **Fujimoto-Gómez, Gaby.** El futuro de la educación iberoamericana. Es la no escolarización una alternativa?.
  - Políticas de promoción de la equidad en educación: el caso de los programas compensatorios para niños menores de tres años. OEA.(s.f.)
- **Fundación Arcor y Fundación Minetti.** Redes sociales por la educación y la infancia. Siete aproximaciones desde la Gestión Local Asociado. 2009. UNGS.
- **Gaitán, Laura.** Sociología de la infancia. Editorial Síntesis. Madrid, España. 2006.
- **Gluz, Nora; Karolinski, Mariel; Rodríguez Moyano, Inés.** Políticas sociales y democratización de la educación: sentidos sobre la inclusión escolar de la primera infancia a partir de la implementación de la AUH en la provincia de Buenos Aires (2009-2013).
- **Golbert, Laura.** La compleja trayectoria de las políticas sociales argentinas. Voces en el Fénix.
- **Golbert, Laura. y Kessler, Gabriel.** Latin America: poverty as a challenge for government and society en Øyen, E.; Samad, S.A. y Miller, S.M. (eds.) Poverty: a global review. Handbook on poverty research (Oslo/París: Scandinavian University Press/UNESCO) 1996.
- **Graham, Marisa.** IV Curso de Especialización para Abogadas/os sobre Derechos de la Niñez Buenos Aires, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. 2007. Panel “Los poderes del Estado y la protección de la infancia: cuál? quién? cuándo? cómo?”
- **Graham, Marisa; Pinto, Gimol; Sardá, Laura.** “Situaciones de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina” Ministerio de Desarrollo Social. UNICEF. Buenos Aires. 2012.
- **Griesbach Gulzar, Margarita.** Bienes públicos regionales para la atención integral de la primera infancia: lineamientos comunes, garantías mínimas y protocolos regionales. CEPAL/GIZ. Junio de 2013.
- **Harris-Van Keuren, Chistine y Rodríguez Gómez Diana.** Pautas para el aprendizaje temprano en América Latina y el Caribe. BID, Enero 2013.
- **Ippolito-O'Donnell, Gabriela.** Calidad institucional y sociedad civil en la Argentina. En “Estado y política”. ¿Cuánto importan las instituciones? Carlos Acuña (comp.) Siglo XXI, Fundación OSDE, 2014.
- **Kantor, Débora** (1989) “Acerca de la autoridad docente en el Jardín de Infantes”, en Propuesta Educativa, FLACSO. Año 1, Nº1, Bs. As.
- **Kochen, Gladis.** Aportes conceptuales y experiencias relevantes sobre educación en la primera infancia. UNESCO, IYPE, Fundación Arcor. 2013.
- **Leiras, Marcelo.** ¿De qué hablamos cuando hablamos de instituciones informales?.
  - Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. En “¿Cuánto importan las instituciones?, gobierno, Estado y actores en la política argentina”. Acuña, Carlos, comp. Siglo veintiuno y Fundación OSDE. Buenos Aires 2013.
- **Magistris, Gabriela; Litichever, Cecilia; Llobet, Valeria.** La construcción del beneficiario en los programas sociales dirigidos a niñas, niños y adolescentes en el área metropolitana bonaerense. 2010.
- **Mazzola, Roxana.** Nuevo paradigma. La asignación universal por hijo en la Argentina. Prometeo Libros. CEDEP. Buenos Aires 2012.
- **Meirieu, Philippe.** La opción de educar y la responsabilidad pedagógica. Conferencia en el Ministerio de Educación, 30 de octubre de 2013. Buenos Aires, Argentina.
- **Molina Milman, Helia.** Política Pública de infancia en el desarrollo infantil temprano. Encuentro Regional de políticas integrales. Buenos Aires, 2011. UNICEF Argentina. Pág. 14 a 26.
- **Morlachetti, Alejandro.** Legislaciones nacionales y derechos sociales en América Latina. Análisis comparado hacia la superación de la pobreza infantil. CEPAL - Serie Políticas sociales No 164. 2010.
  - Sistemas nacionales de protección integral de la infancia. Fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe. CEPAL. UNICEF. Santiago de Chile, 2013.
- **Muñoz, Vernor.** El derecho a la educación: una mirada comparativa Argentina, Uruguay, Chile y Finlandia. UNESCO, Oficina de Santiago de Chile.

- **Myers, Robert.** Atención y desarrollo de la primera infancia en Latinoamérica y el Caribe: una revisión de los diez últimos años y una mirada hacia el futuro. Revista Iberoamericana de Educación, N°22 (2002) Pág. 17-39.
  - Escala de Evaluación de Calidad educativa en Centro Preescolares (V3.0). Proyecto Evaluación y Acompañamiento de PEC Preescolar. En: Libro del 3er Congreso Internacional de Educación Inicial. 2004, Lima-Perú. Pedagogía Infantil. Retos, Hallazgos y Posibilidades. Lima, Centauro Editores.
  - Los doce que sobreviven. Fortalecimiento de los programas de desarrollo para la primera infancia en el Tercer Mundo. OPS. UNICEF. 1993.
- **Neirotti, Nerio.** De la experiencia escolar a las políticas públicas. UNESCO-IIPE. Buenos Aires, 2008.
- **OEA.** Simposio “Desarrollo infantil temprano-una prioridad para el crecimiento económico, sostenido y equitativo. Relevancia de los modelos de educación inicial de Estados Unidos para el contexto de Latinoamérica y el Caribe. Informe de visitas de observación. Washington, USA, 2005.
- **OREALC/UNESCO.** Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (Santiago de Chile) 2013
- **Pautassi, Laura; Zibecchi, Carla.** La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias. CEPAL. UNICEF. 2010.
- **Peralta, María Victoria.** El desafío de construir una auténtica pedagogía latinoamericana para la educación inicial. Diálogos del SIPI. SIPI. SITEAL. UNESCO. UNICEF. Fundación Arcor. Buenos Aires, enero 2014.
- **Ponce, Rosana** (2006) Los debates en la educación inicial en Argentina. En Malajovich, Ana. Experiencias y reflexiones sobre educación inicial, Buenos Aires, Siglo XXI.
- **Puiggrós, Adriana** (2003) Qué pasó en la educación argentina? Breve historia desde la conquista hasta el presente. Buenos Aires, Galerna.
- **Rapoport, Mario.** Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003). Buenos Aires, 5ta. Edición, marzo de 2012.
- **Redondo, Patricia.** Políticas en debate, la atención educativa de la primera infancia en la Argentina. Propuesta Educativa año 21 N° 37 pág. 6 a 16, junio 2012.
- **Repetto, Fabián.** Políticas sociales, una mirada político-institucional a sus reformas, desafíos e impactos. En “El Estado en acción”. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina. Carlos Acuña (comp.) Siglo XXI, Fundación OSDE, 2014.
- **Reveco Vergara, Ofelia.** Educación infantil: un sistema de calidad en paralelo; educación formal y no formal. En Antología de experiencias de la educación inicial iberoamericana Infancia. Pág. 107-110. Victoria Peralta. Laura Hernández. Coordinadoras. UNICEF. OEI. BBVA.
- **Reygadas, Luis.** La apropiación, destejendo las redes de la desigualdad. Anthropos, Universidad Metropolitana. México. 2008.
- **Rodríguez Enríquez, Corina.** La cuestión del cuidado: ¿el eslabón perdido del análisis económico?. Revista CEPAL 106. Abril 2012.
- **Roitte, Mario; Kántor, Débora.** Prácticas y experiencias educativas en jardines comunitarios. Fundación C&A, CEDES. Buenos Aires, septiembre 2008.
- **Rosanvallon, Pierre.** La sociedad de iguales. Manantial, Buenos Aires. 2011.
- **Rozengardt, Adrián.** “Programas de atención a la infancia en América Latina, pasado, presente y futuro. Seminario “Políticas públicas de la infancia rural”. Humahuaca, abril de 1996. OCLADE, UNICEF, Sec. Desarrollo de la Nación.
- **Santillán, Laura.** Quiénes educan a los chicos. Infancia, trayectorias educativas y desigualdad. Editorial BIBLOS. Buenos Aires, 2012.
- **Schady, Norbert.** Desarrollo en Primera Infancia en América Latina: el reto de la calidad. BID, 2013.
- **SENAF.** Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Nueva institucionalidad para un país más justo e inclusivo. V Congreso Mundial de la Infancia y la Adolescencia, San Juan, Octubre de 2012.
- **Siraj-Blatchford, Iram; Woodhead, Martin.** Programas eficaces para la primera infancia. La Primera Infancia en perspectiva 4. Grupo de estudios sobre el niño y el joven, Universidad Abierta Milton Keynes, Fundación Bernard van Leer. Reino Unido, 2009.



- **SITEAL, UNESCO, OEI.** Primera Infancia en América Latina: la situación actual y las respuestas desde el Estado. Informe sobre tendencias sociales y educativas en A.L. 2009.
- **Sojo, Ana.** De la evanescencia a la mira: el cuidado como eje de políticas y de actores en América Latina. CEPAL. GIZ. Santiago de Chile. 2011.
- **Spicker, Paul; Álvarez Leguizamón, Sonia; Gordon, David.** Pobreza: Un glosario internacional. - 1a ed. – Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2009. (CLACSO-CROP).
- **Sverdlick, Ingrid.** Experiencias educativas que nos interpelan. El sentido del derecho a la educación, el formato escolar y las políticas públicas Universidad Pedagógica de la Provincia de Buenos Aires  
Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE) 2010.
- **UNICEF Innocenti.** “El cuidado infantil en países industrializados: transición y cambio”
  - Crecer juntos para la primera infancia. Encuentro regional de políticas integrales. Buenos Aires. 2011. UNICEF. Presidencia de la Nación, Argentina.
  - Servicios de atención a niños y niñas de 45 días a 36 meses. UNSAM, UNICEF. Buenos Aires 2011.
- **Vásquez de Velasco, C.; Lopera, J.; Mladenocih, D.** Descripción de servicios de atención a la primera infancia. Lima, septiembre de 2012. Proyecto OPS/CIDA.
  - Servicios de atención a la primera infancia con participación protagónica de las familias. Lima, noviembre de 2012. Proyecto OPS/CIDA.
- **Vásquez de Velasco, Carmen.** Inventario de programas de atención a la primera infancia. La experiencia de ayuda en acción. Lima, mayo de 2012.
- **Vegas, Emiliana; Santibáñez, Lucrecia.** La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe. Banco Mundial, Mayol Ediciones. Bogotá-Washington, 2010.
- **Waldman, Lea.** Modalidades alternativas de educación inicial. Inédito. (2009).
- **Waldman, Lea; Caldarelli, Graciela:** Atención de la primera infancia: políticas, prácticas y programas. FLACSO, Argentina. Educación inicial y primera infancia Cohorte 2. Clase 9. 2010.
- **Zibecchi, Carla.** Organizaciones comunitarias y cuidado en la primera infancia: un análisis en torno a las trayectorias, prácticas y saberes de las cuidadoras. *Trabajo y Sociedad. Sociología del trabajo – Estudios culturales – Narrativas sociológicas y literarias* NB - Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet).