

Lo formal y lo no formal, lo público y lo comunitario en el cuidado y la educación de la primera infancia. Historia y cartografía de un entramado desigual.

Adrián Rozengardt.

Cita:

Adrián Rozengardt (2015). *Lo formal y lo no formal, lo público y lo comunitario en el cuidado y la educación de la primera infancia. Historia y cartografía de un entramado desigual*. 4tas Jornadas de Estudios sobre la Infancia, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/4jornadasinfancia/55>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eZep/eox>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Lo formal y lo no formal, lo público y lo comunitario en el cuidado y la educación de la primera infancia. Historia y cartografía de un entramado desigual.

Mag. Adrián Rozengardt
(FLACSO)

PRESENTACIÓN

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.

Una serie de procesos desencadenado en nuestros países en las últimas décadas transformaron notablemente la perspectiva de las políticas públicas dirigidas hacia el sector más novel de la población. Entre los más importantes podemos señalar: i) el reconocimiento pleno de la ciudadanía de las mujeres, y la incorporación de estas al mundo del trabajo, la cultura, la participación social; ii) el reconocimiento de los niños como sujetos de derecho y la expansión política y cultural del paradigma de la protección integral y de los instrumentos internacionales que le dieron cuerpo; iii) las transformaciones de matrices, escenarios y modelos políticos y económicos (neoliberalismo, post neoliberalismo, gobiernos de nuevo signo).

Estos procesos fueron justificados, acompañados y enriquecidos por un corpus político y teórico sostenido en tres grandes perspectivas argumentales: la de derechos, la científica y la económica.

En este contexto dinámico y en continua transformación, para poder pensar 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 diferentes coordenadas territoriales, políticas, culturales, institucionales, socioeconómicas y simbólicas, así como identificar los diversos modelos de crianza y vínculo entre el mundo de los niños y los adultos. Asumiendo la compleja y contradictoria relación que se establece entre las familias, el Estado y el Mercado.

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.

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 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 espacio 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. Lo demuestra la amplia cobertura alcanzada por el primer segmento del sistema educativo formal, que es obligatorio desde el 2014 a partir de los 4 años de vida.

Con la mirada puesta en ese espejo fundacional y como consecuencia de los vaivenes de nuestra historia, surgen, a partir de los años 70, una destacada cantidad de iniciativas que, por fuera del sistema educativo, ofrecieron y ofrecen servicios de cuidado y educación para la primera infancia.

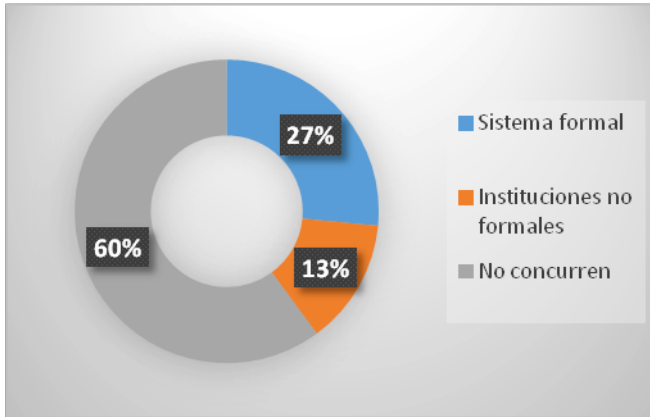
Transitando una permanente e histórica tensión de encuadramiento sectorial entre la educación y las políticas de protección social, cientos de miles de niños y niñas en todo el país se vinculan diariamente con adultos -fundamentalmente mujeres- que organizan actividades con ellos, sus familias y la comunidad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

Estas páginas intentan compartir una reflexión sobre un posible mapa político de este universo. Se podrá observar allí la dimensión del fenómeno y se pondrán en juego algunas categorías organizadoras al servicio de la planificación y gestión de las políticas públicas dirigidas a la Primera Infancia. Tratando de aportar en la tarea de destejer las redes de la desigualdad y la promoción de una sociedad inclusiva y democrática.

Quiero agradecer a los organizadores de estas jornadas, a las autoridades del Ministerio de Desarrollo Social y de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y a mis compañeros de la COCEDIC por permitirme poner en palabras una experiencia colectiva que nos tiene absolutamente apasionados y orgullosos.

EL MAPA DEL CUIDADO Y LA EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA¹

¹ Salvo cuando se menciona específicamente, los datos utilizados en este documento provienen de la Dirección de Registro de la COCEDIC/SENAF.

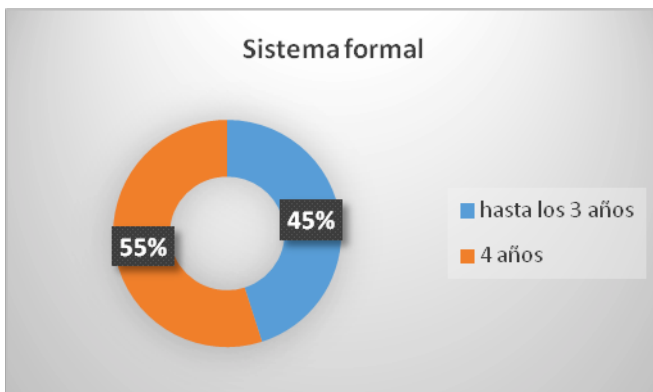


En el 2010², 3.337.652 niños y niñas tenían entre 0 a 4 años. De ellos, 985.197 asistían a instituciones del sistema educativo formal³, distribuidos: 91.739 en los “jardines maternos”, 351.972 en las salas de 3 de los “jardines de infantes” y 541.486 en las sala de 4.

Cerca de medio millón de niños, 446.900.

lo hacían en instituciones no formales. El 22% de ellos tenía 4 o 5 años, el 57,8% 2 y 3, y el 19% menos de un año.

ILUSTRACIÓN 1



Así, el 27% de los niños de 0 a 4 años concurrían en 2010 a establecimientos estatales y privados del sistema educativo formal, mientras que un 13%, casi la mitad, se integraban a iniciativas no formales públicas o comunitarias. (Ilustración 1)

El 60 % del total de los niños de 0 a 4 años no asistía, aparentemente, a ningún

servicio. Según la Encuesta sobre condiciones de vida de niñez y adolescencia⁴, 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 misma familia, por personal doméstico o las hermanas y hermanos mayores en caso de los sectores de menos ingresos. Por supuesto que si hiciéramos

este mismo ejercicio por cada tramo etario,

ILUSTRACIÓN 2

la población cubierta iría ocupando mayores porcentajes relativos en la medida en que la edad asciende.

² Censo Nacional 2010. INDEC

³ Ministerio de Educación. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Red Federal de Información Educativa. Año 2012

⁴ ECOVNA, SENAF, UNICEF. Buenos Aires, 2011/2012.

Si se observa el porcentaje de población por edad cuya cobertura alcanzan el sistema formal como las instituciones no formales, se puede evidenciar que la estructura formal dispone un 55% de sus plazas para niños de 4 años, contra un 45% de 3 o menos. Un 10% lo dirige a niñas y niños de hasta 2 años. (Ilustración 2)

Las instituciones no formales invierten esta ecuación, ofreciendo el 59% de su cobertura para los niños más de hasta 3 años, y el 41% a los de 4 y 5, ya que muchas instituciones acompañan hasta los 5 la trayectoria educativa de los niños. (Ilustración 3).

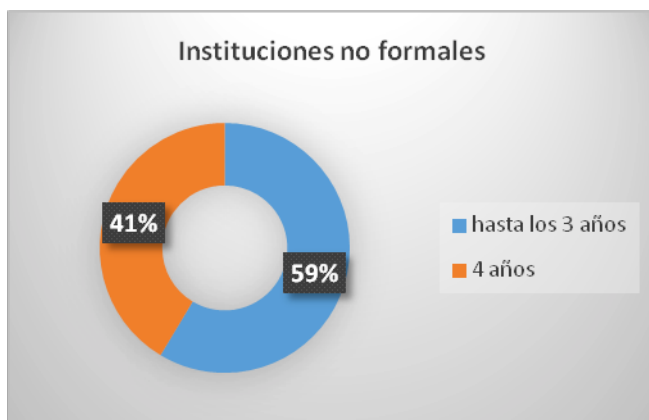
No debe dejar de señalarse que un porcentaje no identificado de niñas y niños de las edades más altas, 4 y 5 años, concurren a jardines de infantes formales y a contra turno lo hacen en instituciones no formales.

Cerca de 25.000 instituciones estatales o de gestión privada ofrecen espacios para la educación formal, mientras que casi 5.500 públicas o comunitarias lo hacen por fuera del sistema educativo formal.

Es necesario reconocer, en este punto, la existencia de una destacada cantidad de jardines privados con fines de lucro, generalmente inscriptos en modalidades de la economía social o de baja escala, no regulados por el sistema educativo formal ni por las autoridades municipales, que asumen rasgos similares a las experiencias comunitarias, pero son producto y reflejo de la mercantilización del cuidado y educación infantil. Estos espacios ofrecen servicios de cuidado fundamentalmente para los más pequeños, y se encuentran distribuidos en barrios donde

habitan las familias con ingresos medios y bajos que pueden asumir el costo de una cuota mensual relativamente baja en su presupuesto familiar.

Hemos llegado hasta aquí tratando de identificar a los habitantes de un territorio con límites complejos y en mutación permanente: el mapa político del universo



del cuidado y la educación de la primera infancia. Ahora intentaremos detenernos en alguno de los pliegues de la cartografía de ese mapa a partir de la definición de algunas categorías organizadoras.

Se ha utilizado con aparente naturalidad las categorías “formal” y “no formal”, y dentro de este último campo, “lo público” y “lo comunitario”. Sin embargo, esta “naturalidad” no está exenta de análisis, reflexión y confrontación de opiniones académicas y técnicas.

Nos posicionamos para ello desde la perspectiva y la experiencia de la planificación y gestión de la política social, asumiendo desde allí la destacada centralidad del aparato Estatal en la relación con los diversos actores que comparten este campo, porque consideramos, con Gramsci, que *“analizar las discusiones suscitadas [...] a propósito de los límites de la actividad del Estado es la discusión más importante de la doctrina política”*.⁵

LO FORMAL Y LO NO FORMAL

Un primer sobrevuelo por sobre las instituciones que ofrecen servicios de cuidado y educación a la primera infancia nos tentaría a separar a los jardines privados por un lado y los estatales por el otro. Sin embargo, este agrupamiento quedaría incompleto, difuso, y no explicaría el universo complejo y heterogéneo de la educación infantil en Argentina (Redondo, 2012).

Entonces optamos por identificar los formatos institucionales existentes, y las dependencias funcionales y jurisdiccionales que se expresan en la Argentina actual. Allí se pueden reconocer claramente un conjunto de instituciones que dependen del “Sistema Educativo Formal” (estatales o de gestión pública), y otro conjunto que quedaría por fuera este agrupamiento, que identificamos como “no formal”, objeto de intervención de la Ley Nacional 26.233 de Promoción y asistencia de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios y de diversas leyes provinciales aprobadas en los últimos años.

Pero esta simple afirmación nos enfrenta a un importante debate sobre la idea de lo “formal” y lo “no formal”. Algunos autores sugieren 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

⁵ Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el estado moderno. Juan Pablo Editor, México 1975, p 159.

capacitado para tal fin⁶. Reveco (2009) señala, “*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 la escuela activa, los cuales se han ido enriqueciendo, perfeccionando y especificando en su desarrollo*”.

Hasta la década de 1980 todas las modalidades de educación de la primera infancia eran consideradas “educación formal o convencional”, la idea de “calidad” estaba aún ausente del discurso pedagógico. Lo formal y lo convencional garantizarían, desde esta perspectiva, la calidad de las modalidades de educación infantil.

Muchas cosas pasaron en nuestras sociedades en las últimas décadas, y diversas experiencias de enorme riqueza pusieron en tela de juicio las “formalidades” y las “convenciones” del sistema educativo. Han ido surgiendo voces que confrontan con la idea de que “lo formal” es la condición para la necesaria 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 organizaciones sociales, locales, no gubernamentales, que disputan sobre el sentido de lo público.

Se puede identificar un sentido anti hegemónico en las experiencias surgidas de las organizaciones sociales. Decididas a aportar en la superación de las desigualdades generadas por el entramado neoliberal que multiplicó la pobreza y la exclusión, resignificaron el sentido educativo de la tarea. En el esfuerzo por buscar coherencia entre su discurso contrahegemónico y sus prácticas pedagógicas, experimentaron en formatos diferenciados al escolar tradicional.

Aunque la visión que predomina el campo de estudio y el desarrollo de acciones o proyectos “socioeducativos” asocia su significado a la “educación formal”, es evidente que existe un campo del cuidado y la educación, que incluye a 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).

⁶ 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).

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 las capacidades 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.

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.

Para complejizar más aún este debate, es necesario señalar que estamos hablando, en el caso de la primera infancia, de espacios donde transcurren sus horas niños de pocos días hasta los cuatro o cinco años. Donde la etapa de la vida que se atraviesa, absolutamente fundamental para el desarrollo del sujeto, necesita de una sensible cercanía de los adultos responsables de su crianza. Esa presencia de madres, padres, abuelos, interactuando con los adultos responsables de las instituciones genera formatos que la escuela tradicional no sostiene por diversos factores que escapan al presente análisis.

Esta modalidad de establecer vínculos estrechos entre los actores del proceso de crecimiento y desarrollo de los niños promueve fuertes compromisos comunitarios, lazos organizacionales y procesos de articulación entre actores estatales y privados que enriquecen el campo y aportan a los procesos de democratización e inclusión social post neoliberales de muchos de los países de la región, especialmente en aquellos donde se ha renovado el reconocimiento del rol del Estado en la redistribución de la riqueza y en la mejora de las condiciones de vida de los sectores más postergados.

Vamos entrando entonces en tiempos de definiciones. Y recurrimos a Gaby Fujimoto que avanza en el reconocimiento de la diversidad de expresiones y modalidades de cuidado y educación, identificando tres modalidades de atención: a) formal o escolarizado; b) no escolarizado, no convencional o no formal; c) informal. La “Maestra” Lea Waldman (2009) se pregunta, nos 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?, y agrega, devolviéndonos al punto de partida: en la actualidad “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)”.

Es importante aclarar que hay cuestiones jurídicas, normativas, reglamentarias y administrativas que diferencian los campos, y que muchas veces estos aspectos son más determinantes que los conceptuales o pedagógicos.

Convencidos entonces de nuestra propia argumentación, volvemos con más seguridad al mapa del comienzo, asumiendo la heterogeneidad y adoptando las categorías “formal” y “no formal” para organizar la mirada pública sobre las instituciones de cuidado y educación de la primera infancia.

Entonces, a las pruebas nos remitimos y basándonos en el principio de realidad, podemos afirmar que 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, y hay otro conjunto de esa misma edad que habitan espacios que organizan y sostienen instituciones no reguladas ni supervisadas por el sistema educativo formal.

Y de este último universo es que queremos hablar.

LAS INSTITUCIONES NO FORMALES

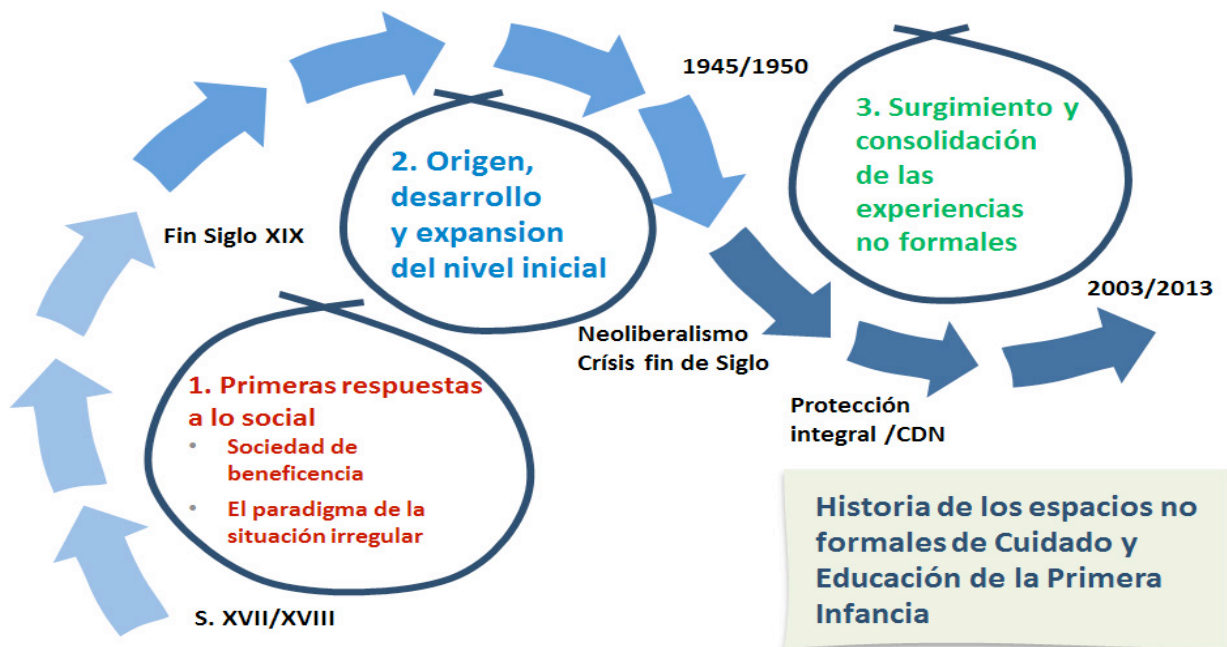
UN ENTRAMADO CON HISTORIA

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).

Para llegar a identificar en el mapa del cuidado y la educación de la primera infancia al conjunto de instituciones que ofrecen servicios a cerca de medio millón de niñas y niños es necesario reconocer que este presente responde a un entramado histórico complejo. La foto actual está relacionada con muchos procesos, que se vinculan en parte a las primeras respuestas a lo social y al paradigma de la situación irregular. También están atados a la instauración y desarrollo del sistema público de educación inicial y a la forma y el contenido que asumen las primeras experiencias comunitarias, con o sin presencia del Estado, de cuidado y educación de la primera infancia.

Esas experiencias fundacionales podemos ubicarlas en los 70, cuando la política golpea a la puerta de todas las instituciones, incluidos los jardines de infantes. No es ajena a esta etapa la influencia de los procesos revolucionarios latinoamericanos y el deslumbramiento por los resultados de la alfabetización cubana. De a poco se conociendo los aportes de Paulo Freire, 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. Estas fuentes nutrieron al rico movimiento estudiantil y juvenil que se manifestó en aquellos años de intenso debate político y social.

Los 60 y 70 serán testigos de la masificación del jardín de infantes y sus prácticas. Tanto para los sectores medios como para los populares, ya que el jardín 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. Con Hebe San Martín de Duprat comienza a tejerse un proceso puente entre el sistema formal con las incipientes experiencias de los jardines comunitarios.

Entre el 73 y el 76 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. Así lo ejemplificó en “Jardín Bichito de Luz”, en la Villa de Retiro, espacio donde ofrecía sus servicios sacerdotales el Padre Carlos Mujica, asesinado por la AAA en 1974. Por iniciativa de Duprat, las alumnas del Eccleston realizaban sus prácticas de formación docente en ese espacio donde confrontaban las políticas del Ministerio de Bienestar Social a cargo de José López Rega y las demandas del movimiento villero.

Con esas raíces, pero atravesadas por los avatares de las transformaciones estructurales que se produjeron en nuestro país desde la Dictadura cívico-militar del 76, es a partir de los 80 cuando comienza a conformarse lo que hoy podemos identificar como campo “no formal”.

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), a través del cual se descarga la responsabilidad de la protección sobre las espaldas de los grupos primarios. La comunitarización se entiende como una privatización de la protección, ya que se define y asigna la responsabilidad por el bienestar al par comunidad/familia.

En ese contexto, en palabras de Svampa (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 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...*”.

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.

Apenas iniciado el período democrático del 83 algunas ONG's, organizaciones internacionales y áreas del gobierno comienzan a destinar esfuerzos y presupuesto al desarrollo infantil. Comienza a visualizarse el trabajo barrial, con mujeres organizadas para cuidar a los más pequeños, experiencias que en otros países de Latinoamérica ya se habían instalado, como la idea de las "mamás cuidadoras". 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 búsqueda de ingresos 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.

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 los obligó a asumir otro tipo de problemáticas más amplias, como la atención de los hijos e hijas de desocupados, de madres adolescentes, de población de calle, etc. 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.

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"*.

Instituciones como el Servicio Universitario Mundial, la FOC, las redes de jardines comunitarios del GBA como la "Coordinadora de Jardines Maternales Comunitarios de la Matanza", "El Encuentro", Red de "Apoyo Escolar", luego Inter Redes, entre otras fueron conformando redes más amplias de organización. El Gran Buenos Aires y La Plata, Rosario, la periferia de Córdoba, Mendoza, Bariloche y de otras grandes ciudades son los ámbitos donde esta necesidad de protección y de organización social de la infancia explota en esos años. Hay experiencias en zonas rurales, como el Programa "Yachay", en Jujuy y Salta, implementada por OCLADE, o en Tucumán y también en el Chaco.

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. Este concepto de demanda nos ayuda a comprender la 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.

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 apartidario y apolítico. En oposición a la institucionalidad de la “minoridad” irrumpe lo que Graham (2010) y otros identifican como la “niñología“, conjunto de organizaciones 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 sobre los Derechos del Niño 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.

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 actual, los del mapa inicial. 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. Esta última reconoce y legitima la importancia que los espacios

comunitarios han alcanzado en nuestro país. Esta Ley crea 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.

Con la aparición de la COCEDIC el Estado generó mecanismos de financiamiento, asistencia técnica y registro de los CDI y de espacios dependientes de las áreas sociales de los gobiernos provinciales y municipales. Se implementó 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. La misma autoridad educativa reconoce, en el artículo 22 de la Ley de Educación Nacional, los nuevos formatos y las distintas posibilidades que ofrecen los jardines comunitarios, autogestionados, salas de juegos y en los centros integradores comunitarios, entre otros. El Programa Nacional “Primeros Años” es quizás la más importante experiencia de articulación interministerial que se ha generado en los últimos 10 años en materia de primera infancia.

Los gobiernos provinciales y municipales han asumido una actitud más activa, fortaleciendo las instituciones de su dependencia, incrementando el nivel de financiamiento de las comunitarias en cuanto a apoyo nutricional y de recursos humanos, impulsando la creación de redes municipales, capacitando recursos humanos o solicitando a las áreas educativas provinciales la designación de recursos humanos.

LO PÚBLICO Y LO COMUNITARIO

Luego de nuestro vuelo cuasi virtual por los momentos más destacados de la historia de lo “no formal” trataremos de navegar por su interior. Retomando la idea de que ese delta institucional se organiza a la vera de dos grandes causas. Las instituciones “públicas”, que dependen de las áreas sociales municipales, provinciales y nacionales (Ministerios, Secretarías, Direcciones) y las “comunitarias”, surgidas de las dinámicas locales, a partir del involucramiento de organizaciones no gubernamentales, sociales, políticas, religiosas, empresariales, etc. Sin dudas

este complejo entramado ofrece gran variedad de mixturas, como instituciones comunitarias no gubernamentales que integran redes municipales o instituciones públicas que ofrecen servicios a través de organizaciones no gubernamentales, entre muchas otras.

LOS ESPACIOS PÚBLICOS PROVINCIALES Y MUNICIPALES

Argentina es un Estado Federal, organizado en una Administración Pública Nacional que está integrada por organismos centralizados y descentralizados con funciones específicas. El Estado Nacional se organiza en tres poderes, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. El Poder Ejecutivo tienen varios Ministerios y organismos descentralizados que generan políticas vinculadas a la infancia. Los Estados provinciales también cuentan con tres poderes y juegan un papel crucial dentro de la Administración Pública, ya que gestionan la mayor cantidad de personal y gasto y, además, tiene a su cargo la parte más relevante de los sistemas públicos de mayor extensión territorial: educación (inicial, primaria, secundaria y terciaria), salud (red hospitalaria y obras sociales provinciales), seguridad (policía y servicios penitenciarios no federales) y programas sociales de diverso tipo⁷.

Marcelo 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”⁸.

Otro actor central de la política pública de cuidado y educación es el gobierno municipal. El régimen municipal es determinado por cada Provincia. Esta situación ofrece, dentro de los diferentes estados subnacionales argentinos, una importante diversidad administrativa, política y de competencias y organización. Muchos de estos ámbitos tienen directa o indirecta relación con las políticas de cuidado y educación de la primera infancia.

Del total de espacios de cuidado y educación de la primera infancia públicos, el 63% son municipales, el 23% provinciales y el 13% mixtos.

LOS PROVINCIALES

⁷ Abal Medina, J.M.; Cao, Horacio. Manual de la nueva administración pública Argentina. Ariel editores. 2012. Pág. 113.

⁸ 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.

Los espacios de cuidado y educación para la primera infancia provinciales se ubican, mayoritariamente, 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 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 parte del proceso de desinstitucionalización que impulsó en nuestro país la Convención y la sanción de la ley 26.061 y la nueva institucionalidad imperante. El otro formato provincial es de más reciente data, y tiene que ver con la promoción de espacios comunitarios de cuidado y educación que suelen estar ubicados en las periferias de las grandes ciudades o en localidades del interior de las provincias.

LOS MUNICIPALES

La experiencia nos indica que el espacio municipal es el escenario fundamental a la hora de identificar la trayectoria de los espacios de primera infancia. Es donde se tejen las articulaciones más importantes y donde se expresa la cercanía institucional con las necesidades y demandas de la población. Como el régimen municipal no es homogéneo se pueden observar diferentes modelos regulatorios, de responsabilidad, impositivos y de manejo de fondos. 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– ofrecen ventajas y obstáculos a la hora de asumirse como actor político estratégico del Estado a la hora de pensar e instrumentar las políticas que favorezcan el desarrollo de un entorno educativo favorable a la primera infancia.

En general los espacios de cuidado y educación de la primera infancia reconocidos como “municipales” tienen dos tipos de origen, o bien fueron creados por el Estado local en alguna de etapas históricas mencionadas con financiamiento propio o no; o bien han sido instituciones comunitarias que luego de ser financiadas durante un tiempo son absorbidas por los Municipios y se integran en redes que atienden a la población que habita en los barrios y asentamientos más precarios⁹. No hay patrones comunes, cada Municipio actúa de manera particular y con diversos modelos de regulación, intervención, articulación, inversión, etc.

⁹ 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*

Los Centros de Integración Comunitarios, modelo de intervención territorial impulsado y financiado por el MDS 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.

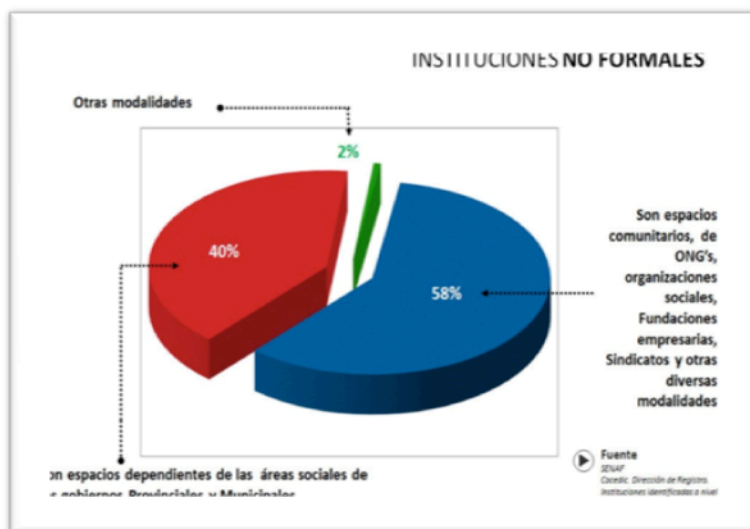
LOS ESPACIOS COMUNITARIOS

A esta altura del recorrido se podría afirmar que los espacios comunitarios son todos aquellos que sin depender del sistema “formal”, tampoco son jurídica ni administrativamente dependientes de las áreas sociales de los gobiernos provinciales o municipales. Pero tremenda injusticia se cometería si se los define por lo que no son, como un juego matemático o un ejercicio de la lógica.

Los CDI comunitarios representan el 58% del total del universo de las instituciones no formales. Más de 3.000 sobre un total de instituciones registradas de 5.500.

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

ILUSTRACIÓN 4



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 propuestas¹⁰”.

La Ley 26.233 define a los CDI Comunitario como “... 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

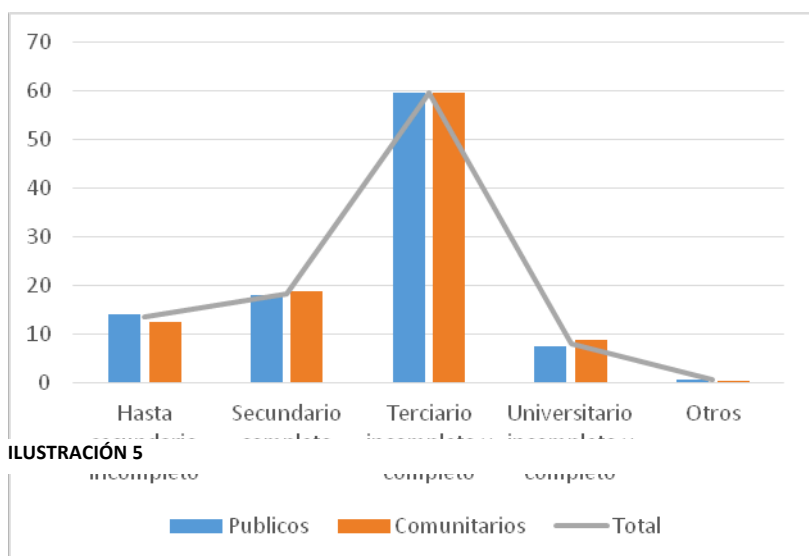
¹⁰ Fortalecimiento de CDI del conurbano bonaerense. Diagnóstico participativo local en los centros de desarrollo infantil. Informe final. Convenio SENAF/Fundación SES. 2013. Inédito.

promoción y protección de los derechos de niños y niñas". El 60% de los CDI comunitarios no reconocen ninguna vinculación institucional con los municipios o provincias, mientras que un 40% si mantienen una estrecha relación con alguna dependencia estatal. Solo el 60% de los CDI comunitarios cuenta con personería jurídica y la mayoría, 75% de ese porcentaje lo hacen bajo la figura de la asociación civil, el 17% son Fundaciones y casi un 4% cooperativas.

ALGUNOS DATOS ORIENTADORES

Para ir culminando este recorrido, sería importante no dejar de compartir algunos otros datos que pueden ayudar a romper algunos de los prejuicios que se observan cuando se mencionan los espacios no formales. Uno de ellos es el nivel de formación alcanzado por los educadores que trabajan con los niños.

Del relevamiento realizado sobre 9229 recursos humanos que se relacionan directamente con los niños y niñas en los EPI solo el 1,04 por ciento no completaron la primaria. 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 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.

Otro aspecto que impacta en la calidad educativa es la relación adulto/niño que se expresa en los espacios. Sobre un total de 14.086 adultos que trabajan en instituciones no formales, casi el 60% 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.

Se observa un mayor promedio de adultos en los públicos, 14 adultos por institución, que en los comunitarios, donde el promedio es de 12 adultos por cada institución. La relación de niños por adultos total en los centros comunitarios es de 7 niños por adulto, y en los públicos, casi la mitad, 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 a 7 niños por adulto.

A MANERA DE ATERRIZAJE

Se ha intentado a lo largo de estas páginas definir los límites del campo de las políticas públicas en materia de cuidado y educación de la primera infancia. Especialmente de aquellas que quedan fuera de la mirada de la “Escuela” como institución central del desarrollo infantil.

La diferenciación entre lo “formal” y lo “no formal” de ninguna manera intenta sumar kilowatts a la histórica tensión entre lo educativo y lo asistencial y de lo asistencial con lo educativo. Por el contrario, 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, como señala Tiramonti (2004).

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 experiencia 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, la política, a partir de los modelos que se asuman, facilitarán u obstaculizarán esta integración, este aprendizaje.

La planificación de los procesos de formación, capacitación, intercambio de experiencias y el establecimiento de mecanismos de educación permanente, deberían 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.

La falta de regulación de este tipo de instituciones es una de las deudas del campo. Frente a esto solo nueve de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Estados adhieren a la ley N° 26.233 o cuentan con una normativa específica. La mayoría de las provincias aunque desarrollan políticas programáticas en la materia, no se cuentan con regulación ni marco jurídico provincial.

A nivel Municipal, nivel jerárquico donde debería asentarse la capacidad y la responsabilidad de la habilitación de los espacios físicos, 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 aquellos jardines maternos privados no regulados por el sistema educativo provincial, sin control ni presencia alguna del Estado.

El Municipio, como ya se mencionara, ocupa 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), ya que ofrece la oportunidad de incorporar nuevos actores a los proyectos de perfil local y a los que llegan definidos desde los gobiernos nacional y provinciales. Desde nuestra percepción se piensa al 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.

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 regulación no debería pensarse como una herramienta de reproducción de inequidades, sino un piso de prestaciones que deben ser garantizadas y sostenidas por el Estado.

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.

Será tiempo de multiplicar los esfuerzos académicos, políticos y legislativos, la inversión pública y el compromiso de todos los niveles del Estado. La riqueza acumulada es de una enorme magnitud, no se trata de encontrar corsés que resten a la multiplicidad de voces que miles de mujeres, hombres y comunidades han tejido durante décadas para cuidar y educar a los más pequeños de nuestra sociedad. Se trata de ofrecer cobertura y calidad, se trata de incluir, se trata de ofrecer brazos, palabras y espacios que den la mejor bienvenida posible a los que “milagrosamente” darán continuidad a esta hermosa experiencia de vivir.