

## **I Congreso Latinoamericano de Teoría Social “¿Por qué la teoría social? Las posibilidades críticas de los abordajes clásicos, contemporáneos y emergentes”**

**Mag. Milton C. Bidese**

Licenciado en Trabajo Social, Universidad Nacional de La Matanza, Argentina. Máster en “Inmigración, Refugio y Relaciones Intercomunitarias” de la Universidad Autónoma de Madrid. España. Especialización en Problemáticas de las Organizaciones Familiares, Universidad Nacional de San Martín, Argentina.

Coordinador de la Dirección de Registro y Acreditación de la Comisión de promoción y asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios; Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia; Ministerio de Desarrollo Social.

[miltonbidese@gmail.com](mailto:miltonbidese@gmail.com)

Mesa 44: Los niños en los debates teóricos clásicos y contemporáneos en ciencias sociales (o qué pueden enseñar los niños a los científicos sociales)

### **Las Experiencias Territoriales de los Centros de Desarrollo Infantil y el Impacto en las Políticas Públicas**

#### **Presentación**

Al leer el título de esta mesa, ¿Qué pueden enseñar los niños a los científicos sociales?, me llevó a pensar en la experiencias de los Centros de Desarrollo Infantil, su impacto en las políticas públicas de nuestro país y sobre todo en los derechos de las niñas y los niños en su primera infancia, es desde allí donde tienen mucho por decirnos.

La niña y el niño son 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, en otras palabras son sujetos titulares de derechos, donde el Estado, el Mercado, las organizaciones sociales, políticas y comunitarias y las familias debemos asumir el rol de garantes y facilitadores del acceso y cumplimiento de cada uno de sus derechos.

Hasta la década del 70, en nuestra sociedad, la educación y el cuidado de las niñas y los niños durante la primera infancia constituían una preocupación privada de la vida de las familias, especialmente de las madres.

Una serie de procesos desencadenado en nuestros países latinoamericanos 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: a) el reconocimiento pleno de la ciudadanía de las mujeres, y la incorporación de estas al mundo del trabajo, la cultura, la participación social; b) el reconocimiento de las niñas y 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; c) 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 políticas sociales, 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 como aquella que expresa el nacimiento y 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, esta deuda es la que nos trae y enseña la infancia actual, las que nos debe llevar a la reflexión en el marco de las teorías sociales y sobre todo de las políticas que se desprendan de esos análisis.

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 (Obligatoriedad a partir de los 4 años desde el 2014, Ley Nacional de Educación N°26206).

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.

En este aporte y mirada desde los espacios de cuidado y educación de la primera infancia, debo rescatar y validar la valiosa experiencia que vengo atravesando en la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, puntualmente en la Comisión de Promoción y Asistencia de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios, sin lo cual no podrías tener ni una mirada ni una lectura de esa realidad social y comunitaria.

### **Un Poco de Historia**

La Convención Sobre los Derechos del Niño (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 venían sosteniendo la noción de infancia<sup>1</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

---

<sup>1</sup> Postman, 1983; Buckingham, 2002; Carli, s.f.; Bustelo, 2009; entre otros

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 N° 7, de “realización de los derechos del niño en la primera infancia”, genera 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>2</sup>.

Desde ese lugar, 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 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*

---

<sup>2</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

*los 8 años de edad; los Estados Partes deberán reconsiderar sus obligaciones hacia los niños pequeños a la luz de esta definición”<sup>3</sup>.*

En Argentina la educación es obligatoria desde el preescolar. 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 poder ir definiendo el universo de este trabajo y poder abordar los espacios de cuidado y atención, entenderemos como primera infancia a las niñas y niños desde su nacimiento hasta los cuatro años de edad.

#### **El Cuidado y La Educación en la Primera Infancia<sup>4</sup>**

En el 2010<sup>5</sup>, 3.337.652 niñas y niños tenían entre 0 a 4 años. De ellos, 985.197 asistían a instituciones del sistema educativo formal<sup>6</sup>, distribuidos: 91.739 en los “jardines maternas”, 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.

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.

El 60 % del total de las niñas y niños de 0 a 4 años no asistían, aparentemente, a ningún servicio. Según la Encuesta sobre condiciones de vida de niñez y adolescencia<sup>7</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 misma familia, por personal doméstico o las hermanas y hermanos

---

<sup>3</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

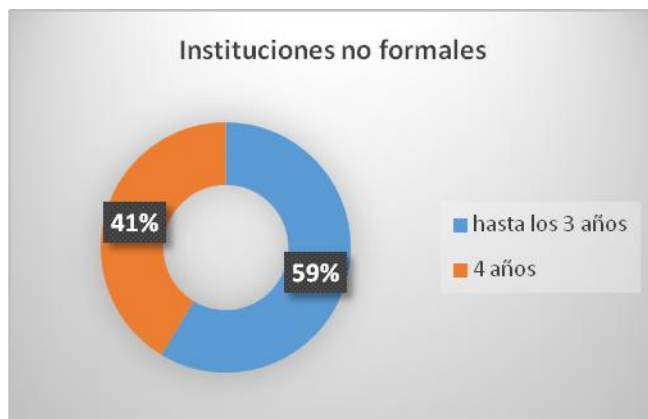
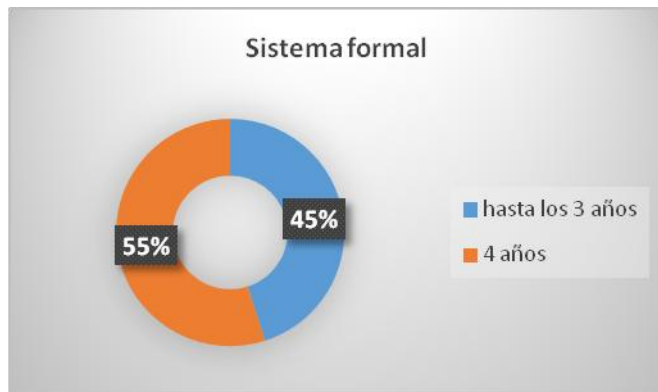
<sup>4</sup> Los datos utilizados en este documento provienen de la Dirección de Registro de la COCEDIC/SENAF, salvo que se referencie lo contrario.

<sup>5</sup> Censo Nacional 2010. INDEC

<sup>6</sup> Ministerio de Educación. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Red Federal de Información Educativa. Año 2012

<sup>7</sup> ECOVNA (Encuesta de Condiciones de Vida de Niñez y Adolescencia), SENAF, UNICEF. Buenos Aires, 2011/2012.

mayores en caso de los sectores de menos ingresos. Por supuesto que si hiciéramos este mismo ejercicio por cada tramo etario, la población cubierta iría ocupando mayores porcentajes relativos



en la medida en que la edad asciende.

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.

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 años la trayectoria educativa de los niños.

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.

### **Los Espacios de Cuidado y Educación: Lo Formal y lo No Formal**

Una primera lectura de 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.

Lo anterior nos lleva a pensar sobre los conceptos 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, lugares no aptos para la educación de los niños o con personal no capacitado para tal fin<sup>8</sup>. 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*

---

<sup>8</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).

*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).

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, por ello escuchar a las experiencias pone voz a la niñez que logra un proceso de desarrollo integral, más allá de los espacios de educación convencionales.

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 generan 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.

A esta altura nos encontramos en un proceso de reconocimiento de la diversidad de expresiones y modalidades de cuidado y educación, identificando: a) formal o escolarizado; b) no escolarizado, no convencional o no formal. Siguiendo a Waldman (2009) podemos preguntarnos:... *¿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.

Repensemos ahora el 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.

Por lo tanto, 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, en ambos casos brindan espacios de derechos de cada niña y niño.

Para llegar a identificar en el mapa de cuidado y 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 actualidad, 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, como esbozamos en la introducción, 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 fue 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.

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 el “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.

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 se expanden en el 2000. Hay experiencias en zonas rurales, como el Programa “Yachay”, en Jujuy y Salta, implementada por OCLADE, o programas como “Hambre cero” en la provincia de Misiones que comenzaron dando respuestas a la necesidad alimentaria y fueron sumando y en muchos casos convirtiéndose en espacios de cuidado y educación.

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.

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. 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. En este proceso el Ministerio de Educación 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.

Los gobiernos provinciales y municipales han asumido una actitud más activa, fortaleciendo las instituciones de su dependencia, incrementando el nivel de financiado 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.

Después de este breve recorrido por los momentos más destacados de la historia de lo “no formal”, vamos a retomar la idea de que estas instituciones se organizan en dos grandes líneas. 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 de Cuidado y Atención de la Primera Infancia de las Áreas de Gobierno**

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 tipo<sup>9</sup>.

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 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

---

<sup>9</sup> Abal Medina, J.M.; Cao, Horacio. Manual de la nueva administración pública Argentina. Ariel editores. 2012. Pág. 113.

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.

Por su lado, 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 autonomía de cada gobierno local, ofrecen ventajas y obstáculos a la hora de asumirse como actor político estratégico del Estado, al 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 algún momento histórico; 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 precarios<sup>10</sup>. Así dada la historia, cada Municipio actúa de manera particular y con diversos modelos de regulación, intervención, articulación, inversión, etc.

Los Centros de Integración Comunitarios, modelo de intervención territorial impulsado y financiado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación 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 de Cuidado y Atención de la Primera Infancia de Tipo Comunitarios**

---

<sup>10</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*

Podemos identificar a los espacios comunitarios como aquellos que sin depender del sistema “formal”, tampoco son jurídica ni administrativamente dependientes de las áreas sociales de los gobiernos provinciales o municipales.

Los Centros de Desarrollo Infantil 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 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>11</sup>*.

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 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 de Relevancia**

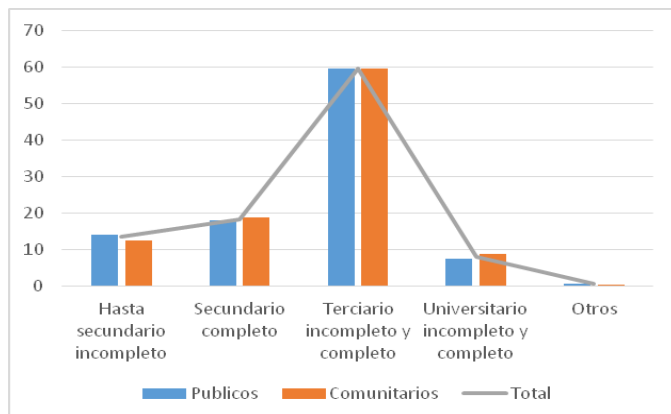
Es importante no dejar de compartir algunos otros datos que pueden ayudar a romper algunos de los prejuicios que se observan cuando se mencionan los espacios no formales. Uno de ellos es el nivel de formación alcanzado por los educadores que trabajan con los niños.

Del relevamiento realizado sobre 9229 recursos humanos que se relacionan directamente con los niños y niñas en los Espacios de Primera Infancia (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

---

<sup>11</sup> Fortalecimiento de CDI del conurbano bonaerense. Diagnóstico participativo local en los centros de desarrollo infantil. Informe final. Convenio SENAF/Fundación SES. 2013. Inédito.





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.

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.

## Para Concluir

A lo largo de estas páginas se intentó analizar los límites del campo de las políticas públicas en materia de cuidado y educación de la primera infancia, como respuesta a las demandas de restitución de derechos de las niñas y niños y en especial de aquellas que quedan fuera de la mirada de la educación formal, escolar.

Desde la perspectiva del sujeto, son las niñas y los niños los que irán integrando sus experiencias de vida, a 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. ***Justamente a través de los espacios, formales y no formales, las niñas y niños se hacen oír en el ámbito social, fuera de su mundo intra familiar y que nos llevan a repensarnos en las miradas propias de las ciencias sociales y el mundo de la primera infancia.***

La diferenciación entre lo “formal” y lo “no formal” de ninguna manera intenta sumar dificultades al diálogo y a la histórica tensión entre lo educativo y lo asistencial y de lo asistencial con lo educativo.

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 instituciones de cuidado y educación, con nuevas miradas sobre las niñas, los niños, sus familias y la comunidad implicada en la doctrina de la protección integral, porque desde esa perspectivas las políticas públicas deben dar respuestas y ser promotoras de derechos.

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 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 cuentan con regulación ni marco jurídico provincial. Asignatura a pensar y sobre todo a oír los planteos de los niños y niñas.

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.

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, para que la estabilidad se materialice en los espacios para las niñas y niños de 45 días a 4 años.

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 que verbalizan lo que los niños y niñas nos quieren decir y que debemos tener en cuenta para su desarrollo integral.

Estos espacios 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, para darles voz, en un proceso de desarrollo integral. Se trata de ofrecer cobertura y calidad, se trata de incluir, se trata de ofrecer brazos, palabras y espacios que den el mejor acompañamiento y percepción del mundo a quienes darán continuidad a la experiencia de vivir, a quienes desde el nacimiento se hacen oír y día a día nos marcan un camino propio a seguir para crecer.

### **Bibliografía:**

- Abal Medina, J.M.; Cao, Horacio. Manual de la nueva administración pública Argentina. Ariel editores. Buenos Aires, 2012.
- Borzese, Dana; Costas, Paula; Wagner, Elizabeth. La educación social en argentina ante el desafío de la justicia educativa. Universidad Pedagógica Buenos Aires, Marzo 2012.
- Danani, Claudia. América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad. Ciencias Sociais Unisinos. 2008.
- Puiggrós, Adriana (2003) Qué pasó en la educación argentina? Breve historia desde la conquista hasta el presente. Buenos Aires, Galerna.
- 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.

- 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.
- 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.