



DESDE SUS COMIENZOS, NUESTRAS INSTITUCIONES PARA LA PRIMERA INFANCIA RESPONDEN A UNA LÓGICA QUE ESCINDE ENTRE “NIÑOS” A SER EDUCADOS Y “MENORES” A SER ASISTIDOS. EN LOS ÚLTIMOS AÑOS HUBO AVANCES CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS –POR CASO, LA LEY 26.206 DE 2006–, PERO SE REQUIERE UN MAYOR DESARROLLO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS PARA REVERTIR LA LARGA HISTORIA DE DESIGUALDAD EN EL ACCESO A ESTE NIVEL.

LA EDUCACIÓN INICIAL ARGENTINA: DESDE UNA MIRADA SOCIOHISTÓRICA



por ROSANA PONCE. *Profesora y licenciada en Ciencias de la Educación, especialista en Educación Inicial. Es profesora ordinaria en la Universidad Nacional de Moreno y Jefa de Trabajos Prácticos en la Universidad Nacional de Luján. Dicta el seminario de posgrado en Maestría de Educación para la Primera Infancia (UBA). Investigadora y extensionista. Ha publicado varios textos en libros y en revistas académicas*

En este artículo nos proponemos revisar ciertas tensiones y debates desde la historia de la educación inicial advirtiendo sus implicancias en torno al carácter público de la educación infantil, en abierta interpelación a la responsabilidad del Estado. En el terreno educativo se dan luchas, donde se entrecruzan los procesos histórico-políticos con los proyectos educativos, las experiencias socioculturales y pedagógicas. En ese entramado ocurre la inserción del nivel inicial dentro del sistema educativo y se dan definiciones de política pública, que van abarcando y creando nuevas demandas o dando respuestas a reivindicaciones de diversos sectores.

El origen de las instituciones para la primera infancia nos revela una operación de escisión de las infancias, no solo en torno a identidades asignadas, tales como: huérfano o hijo; niño alumno o menor, sino también en la condición de acceso territorial y sociocultural de la niñez: urbano o rural; etc. Estas escisiones se condensaron en diferentes etapas históricas. En tiempos coloniales, con el surgimiento de las primeras instituciones de "guarda", concebidas desde paradigmas anclados en la caridad o la filantropía, solo se dirigió la atención a la niñez huérfana y abandonada, sin plantearse otros aspectos que trascendiesen la mera guarda o protección. Luego, con la conformación del sistema educativo a fines del siglo XIX y comienzos del XX, quedaría sin resolver la escisión entre la niñez pobre y abandonada, y la niñez escolarizada que se mantendría girando en torno a la alianza familia-escuela. Estas escisiones fueron resignificando y configurando el proceso histórico-político de la educación inicial.

Si repasamos la historia, cabe destacar a algunos referentes vinculados con concepciones de infancia moderna en el siglo XIX. Se destacan: Juana Manso y Domingo Sarmiento, ambos directamente comprometidos con la difusión del Jardín de Infantes, coincidieron en otorgar relevancia a la educación sistemática desde edades tempranas. Estas ideas se reflejaron en las legislaciones: en 1875, con la ley 988 de educación común de la provincia de Buenos Aires y en 1884, con la ley 1420 de Educación Común. En los inicios se abrieron pocos jardines de infantes, acogidos como una institución educativa novedosa, vinculada a las propuestas de modernización pedagógica. En su mayoría, se construyeron anexos a las escuelas normales y funcionaron como departamentos de aplicación, donde las estudiantes realizaban observaciones y prácticas. La experiencia del Jardín de Infantes estuvo acotada a los niños provenientes de los sectores urbanos y entre ellos, particularmente a los de familias de clases acomodadas.

En los umbrales del siglo XX, el Jardín de Infantes afrontaba una serie de embates y descalificaciones que, en buena medida, condicionaron su expansión. Las acusaciones al Jardín de Infantes pueden relevarse desde diversas perspectivas, de índole coyuntural, pedagógica, económica, etc. A saber:

- ▶ Jardín de Infantes como institución exótica ajena a la idiosincrasia argentina.
- ▶ El Estado no debe sostenerlos porque el acceso es solo para unos pocos privilegiados.
- ▶ La educación antes de los 6 o 7 años no produce efectos favorables para el rendimiento escolar en la primaria.
- ▶ Controversias pedagógicas entre el normalismo (tendencia positivista) y el sistema froebeliano (tendencia espiritualista).



► La formación de docentes en Jardín de Infantes resulta excesiva porque se entiende que la tarea es cuidar niños.

► La estimulación temprana de las mentes infantiles produce aumento de la indisciplina.

Estas detracciones tuvieron resonancia en los funcionarios estatales, mientras que la defensa del Jardín de Infantes fue sostenida por maestras de jardín de infantes convencidas de la importancia de la educación para los niños pequeños. Algunas se organizaron en asociaciones, como la Unión Froebeliana (1893). Otros grupos de la sociedad civil sostuvieron discursos y acciones destinadas a la niñez pobre y marginada; es el caso de las feministas y socialistas, que propulsaron la creación de recreos infantiles en barrios obreros. También algunas sociedades filantrópicas y de la

La sanción de la ley 10.903 de Patronato de Menores, de algún modo, acentuó la conformación de dos circuitos diferenciados de atención a los niños: por un lado, se afianzaba la alianza Estado-Familia-Escuela, a partir de la cual los niños ocuparon el doble rol de hijo-alumno y, por el otro, se fue consolidando el circuito de encierro-tutelaje, dirigido a la niñez excluida de dicha alianza.





Iglesia Católica suplieron o complementaron la exigua acción del gobierno, ocupándose de la niñez huérfana y abandonada, en la mayoría de los casos, a través de dispositivos institucionales de encierro. Por otra parte, en 1919, el Estado nacional sanciona una ley que convalida la escisión entre minoridad e infancia. La sanción de la ley 10.903 de Patronato de Menores, de algún modo, acentuó la conformación de dos circuitos diferenciados de atención a los niños: por un lado, se afianzaba la alianza Estado-Familia-Escuela, a partir de la cual los niños ocuparon el doble rol de hijo-alumno y, por el otro, se fue consolidando el circuito de encierro-tutelaje, dirigido a la niñez excluida de dicha alianza.

La crisis económica, política y social de los años '30 conllevó la agudización de la pobreza y suscitó la preocupación por aspectos médico-sanitarios. Las asociaciones de la sociedad civil, el socialismo y algunos intelectuales compenetrados con las ideas higienistas denunciaban la emergencia y aconsejaban la implementación de políticas sociales. En este contexto, recobraron fuerzas las asociaciones que promovían la creación de jardines de infantes, particularmente la Asociación Pro-Difusión del Kindergarten (1935), que mantuvo como petición constante la reapertura de la formación docente en la especialidad. Esto se consiguió con la creación del Profesorado de Jardín de Infantes Sara C. de Eccleston (1938) y del Jardín de Infantes Mitre (1939). El Jardín Mitre se convirtió en la escuela de aplicación del profesorado y, en esos tiempos, parecía estar en consonancia con los discursos de la época, que retomaban cuestiones del higienismo social y, por lo tanto, sugerían políticas sociales preventivas. Los niños que ingresaban como alumnos eran admitidos luego de informes realizados por asistentes sociales, se priorizaba a los más vulnerables por situación socioeconómica. Este Jardín de

La educación inicial cobraría una mayor dimensión durante los gobiernos peronistas. Hubo políticas públicas dirigidas a la infancia y el Jardín de Infantes tuvo un lugar destacado, se lo consideraba parte de la educación popular. Al mismo tiempo, se fundaron institutos para la formación de docentes de la especialidad.

Infantes “modelo” se dispuso a abrir sus puertas a los otros niños, a las otras familias.

Sin embargo, la educación inicial cobraría una mayor dimensión durante los gobiernos peronistas. Hubo políticas públicas dirigidas a la infancia y el Jardín de Infantes tuvo un lugar destacado, se lo consideraba parte de la educación popular. Al mismo tiempo, se fundaron institutos para la formación de docentes de la especialidad. A grandes rasgos, el Jardín de Infantes fue entendido desde las necesidades de la época, que contemplaron: niños/as en situaciones de desprotección familiar y social; la incorporación de la mujer al trabajo; el crecimiento demográfico en las ciudades cercanas al cordón industrial, y la diversidad social y cultural que aportaba el movimiento de migraciones internas. La tendencia a la incorporación de los Jardines de Infantes al sistema educativo signó la etapa. La provincia de Buenos Aires sancionó la ley 5.096/46, referida a la creación de los Jardines de Infantes, planteando la obligatoriedad desde los 3 a los 5 años. La ley, sostenida con presupuesto, tuvo un papel fundamental para la creación de Jardines de Infantes y de profesorados. En 1951, la ley de educación provincial N° 5.650 dejaría sin efecto la obligatoriedad de las salas de 3, 4 y 5 años. A pesar de ello, las políticas educativas del primer peronismo se complementaron con otras que procuraron el bienestar de la población infantil, atendiendo también el acceso a: salud, educación, deporte, esparcimiento, cultura, etcétera.

Luego de la experiencia del peronismo, continuó la demanda social por la creación de instituciones educativas para la infancia. Ante la escasa iniciativa estatal por proveer tales instituciones, creció la oferta del sector privado, el panorama se presentaba diverso. La demanda de las mujeres trabajadoras, en su mayor proporción fue atendida por el servicio de guarderías infantiles.

Los sindicatos también ofrecían servicios de guarderías, algunos procuraron cubrir no solo el cuidado elemental sino también propiciar un marco educativo para favorecer el desarrollo madurativo de los niños. Este panorama heterogéneo y dispar no impidió que las experiencias educativas/institucionales de las décadas de los '60 y '70 se vieran renovadas, en la búsqueda de fundamentos para la actividad pedagógica. En estos años se comenzaría a definir el Jardín Maternal, entendido como una alternativa pedagógica a la guardería y como un ciclo que podría articularse con el Jardín de Infantes. El Jardín de Infantes era denominado como educación pre-escolar y de manera desigual va alcanzando cierta expansión. No obstante, por la insuficiencia de establecimientos estatales, se mantuvo la escasa presencia de Jardines de Infantes en zonas rurales y suburbanas, sobre todo en las provincias del interior.

Por otra parte, la cuestión de la definición de rasgos propios que le confiriesen cierta singularidad e identidad al nivel inicial se tornaría un tanto más compleja con la expansión de las guarderías. Hacia fines de la década de los '60, se evidenciaba cierta preocupación por los niños que acudían desde bebés a las guarderías. Algunos grupos y especialistas intentaron extender la mirada pedagógica, para abarcar a esos niños que pasaban largas jornadas en instituciones no reglamentadas ni supervisadas pedagógicamente. Surgieron así las primeras reglamentaciones sobre las guarderías, sobre todo en los centros urbanos. En los años '70, la discusión planteada sobre las guarderías, en algún sentido, permitía observar la necesidad de propiciar la unidad del nivel inicial. Pero estos planteos recién tuvieron eco en 1973, en los años de la vuelta al orden democrático, durante el tercer gobierno peronista. En ese año se sancionó la ley 20.582 de creación del Instituto de Jardines Maternales Zonales; si bien esta le-



gislación no llegó a ser reglamentada y eso impidió su puesta en vigencia, es preciso no perder de vista que estos debates estaban llegando al Congreso de la Nación. En 1973 hubo tres proyectos legislativos referidos a la educación maternal/inicial.

Durante la última dictadura cívico-militar la expansión de los Jardines de Infantes se detuvo y, como todas las demás instituciones, fue controlada y vigilada. Especialmente, se cuestionó a los Jardines Maternales como instituciones disruptivas del orden familiar y del rol materno. La censura y la represión llegaron a todos los rincones del país.

Hubo autores y artistas cuyas obras dirigidas al público infantil fueron censuradas y prohibidas. Los lineamientos curriculares fueron taxativos y los docentes, sus meros ejecutores, sin posibilidades de creación y recreación.

En la década de los '80 se pasó de la denominación de Educación Preescolar a Nivel Inicial. La apertura democrática recuperó debates y la necesidad de afianzar proyectos educativos vinculados con formas de vida democrática. Hacia finales de esta década, cobraba visibilidad en la ciudad de Buenos Aires una nueva institución de educación inicial: la escuela infantil. Esta institución recibió a los niños desde los 45 días de vida hasta los 6 años. La década culmina con crisis económicas y sociales. Las demandas de docentes y familias, por mejores oportunidades y condiciones socioeducativas estaban a la orden del día.

En los '90, tomó fuerza el debate por la definición de los contenidos para el nivel inicial. La sanción de la Ley Federal de Educación N° 24.195 interpelaba al nivel inicial como parte del sistema educativo, estableciendo la obligatoriedad de la sala de 5 años. Por otro lado, se instauraron los Contenidos Básicos Comunes

para todos los niveles del sistema educativo.

En la Ley Federal, de acentuados rasgos neoliberales, el nivel inicial queda fracturado, por un lado, la obligatoriedad de la sala de 5, incitaría a las provincias y municipios a dar respuestas a esta demanda, dejando en segundo plano las salas de 4, 3 y el Jardín Maternal. En síntesis, la descentralización y la privatización de la educación en un proceso de desregulación y de ponderación de un rol subsidiario del Estado ampliaron la diferenciación cualitativa y cuantitativa entre las instituciones de educación inicial; la fragmentación o desarticulación con el sistema educativo; la privatización de la educación inicial, y la aparición de organizaciones sociales y del llamado tercer sector (fundaciones), que intentarían dar alguna respuesta para paliar las consecuencias de la exclusión social.

Si bien se implementaron programas focalizados dirigidos a los sectores más desfavorecidos, categorizados con la sigla NBI (necesidades básicas insatisfechas), los mismos se aplicaron en un contexto de reducción del presupuesto educativo, ajuste y decadencia de las economías provinciales. Hubo discontinuidad en el financiamiento y alcance limitado. La combinatoria de la obligatoriedad de la sala de 5 con la descentralización y el desfinanciamiento educativo dejó fracturado al nivel inicial y sus consecuencias perduraron, a pesar de que, en el año 2006, se produjo un viraje de la política educativa, con la sanción de la ley 26.206.

La nueva Ley de Educación Nacional plantea la responsabilidad estatal, establece que la educación inicial abarca a los niños y niñas desde los 45 días hasta los 5 años inclusive. Afirma que este nivel educativo se constituye en una unidad pedagógica que puede estar conformado por dos ciclos: Jardín Maternal y Jardín

Durante la última dictadura cívico-militar la expansión de los Jardines de Infantes se detuvo y, como todas las demás instituciones, fue controlada y vigilada. Especialmente, se cuestionó a los Jardines Maternales como instituciones disruptivas del orden familiar y del rol materno.

de Infantes. Algunas cuestiones que establece la ley:

- ▶ Obligatoriedad de las salas de 5 y 4 años (modificatoria ley 27.045/14).
- ▶ Universalización de la sala de 3 años.
- ▶ Articulación con otras modalidades del sistema educativo.
- ▶ Fortalecimiento de la gestión educativa; creación y sostenimiento de equipos de conducción educativa de nivel inicial.
- ▶ Reconocimiento de formas organizativas que permitan el acceso a la educación inicial de todos las/os niñas/os del país. Desarrollo de modalidades alternativas y flexibles que respondan a las necesidades del niño y de sus familias.
- ▶ Implementación de la sala multiedad como alternativa pedagógica.
- ▶ Espacios federales para la construcción de acuerdos de lineamientos y acciones: político-pedagógicos y socioculturales.
- ▶ Articulación y gestión asociada entre organismos gubernamentales (Educación, Desarrollo Social) que se ocupan de la primera infancia.
- ▶ Establecimiento de redes interinstitucionales y comunitarias con instituciones educativas.
- ▶ Promoción del intercambio intercultural entre referentes de Pueblos Originarios y la estructura pedagógica-política del Nivel Inicial para favorecer procesos de inclusión y promover la igualdad educativa.
- ▶ Elaboración de pautas para la reglamentación y supervisión pedagógica de los establecimientos de educación no formal que atienden a la población infantil desde los 45 días hasta los 5 años inclusive.

Todo esto se encuadró con la recuperación del rol principal del Estado, como responsable y garante. Si bien hubo avances cuan-

titativos y cualitativos en el alcance de la cobertura, en reformas curriculares, en formatos institucionales y de gestión, etc., el proceso de políticas educativas orientadas a promover condiciones igualitarias para la escolarización de la primera infancia debería seguir desarrollándose, porque contamos con una larga historia de desigualdad en el acceso a la educación inicial, que es menester revertir. También porque las políticas neoliberales han socavado el desarrollo del nivel inicial en las diversas jurisdicciones, con la descentralización y la falta de financiamiento. Los puntos de partida para igualar las condiciones de acceso al primer nivel del sistema educativo han sido y siguen siendo diversos y complejos. En la actualidad, se está discutiendo la obligatoriedad de la sala de 3, en un contexto de retracción de políticas públicas y de ajuste económico con subejecución de presupuesto educativo. Si bien la discusión sobre la obligatoriedad compromete al Estado como principal responsable, ¿cómo se garantiza el acceso y la permanencia a todos/as los niños/as en la educación inicial? ¿Cuál es el rol del Estado como garante del derecho a la educación? ¿Qué cuestiones aparecen implicadas en torno al derecho a la educación? ¿Cómo se compromete y articula el sistema educativo estatal con otras políticas públicas que contextualizan y sostienen los procesos de escolarización y las trayectorias escolares de los niños? ¿Desde qué posicionamiento ético-político se asume el constituirse en el primer espacio público para la garantía del derecho a la educación de los niños y las niñas?

Estos interrogantes parten de asumir que la educación inicial es un derecho de los niños y las niñas; por ende, es una responsabilidad social, ética y política del Estado. Y resultan sugerentes para comprender y comprometernos en los debates que contribuyan a fortalecer la noción de derecho a la educación inicial.