

EL NIVEL INICIAL, TAL COMO LO CONOCEMOS HOY, ES RESULTADO DE UN DEVENIR HISTÓRICO, DESDE LAS CONCEPCIONES TRADICIONALES DE LA INFANCIA COMO OBJETO DE TUTELA HASTA LAS ACTUALES, QUE LA CONSIDERAN COMO SUJETO DE DERECHO. ASÍ Y TODO, LA REALIDAD ARGENTINA MUESTRA UNA INSUFICIENTE RESPUESTA ESTATAL AL DERECHO CONSAGRADO DE RECIBIR EDUCACIÓN DESDE EL NACIMIENTO.

GUARDERÍAS, JARDINES MATERNALES, COMUNITARIOS, CENTROS DE PRIMERA INFANCIA... INSTITUCIONES Y MIRADAS SOBRE LA EDUCACIÓN EN LOS PRIMEROS AÑOS



por **MARINA INÉS VISINTÍN**. Profesora de Educación Preescolar. Psicóloga Social y profesora de Enseñanza Media y Superior en Ciencias Antropológicas (UBA). Se desempeñó como consultora del Ministerio de Educación Nacional desde 2009 al 2016, formando parte del equipo del Programa Nacional Desarrollo Infantil y del Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural. Actualmente se desempeña como docente en Institutos de Formación Docente de la CABA y como docente en la Universidad Nacional de Moreno (UNM) y de Tres de Febrero (UNTREF)



...Hay quien crece para arriba
y otros en que ancho nomás,
pero hay quien crece hacia adentro, guagüita,
y es lo que debe importar,
pues si lo de adentro es grande, guagüita,
siempre tendrás para dar...
Verónica Condomí (“Zamba para la guagüita”)

Favorecer el crecimiento de los niños/as *hacia adentro* es una de las tareas más difíciles que los adultos nos podemos proponer. Dónde y a cargo de quiénes están los niños y niñas pequeños, y cuáles son los espacios de educación y cuidado que los albergan, supone considerar la diversidad de instituciones que brindan este servicio. En nuestro país, la Ley de Educación Nacional (26.206/06) formaliza la incorporación de niños y niñas de 45 días a 2 años al sistema educativo. Sin embargo, esta posibilidad temprana de institucionalización del niño/a pequeño/a solo puede ser entendida si consideramos el devenir histórico de la Educación Inicial, así como las variables sociopolíticas que atraviesan la conformación de las instituciones educativas que los/as reciben. Según lo plantea Eleanor Faur (2014), dichas instituciones suponen una organización que es, a la vez, social y política, constituida en el marco de relaciones de oferta y demanda, en las que se juegan representaciones y valores que la misma sociedad instala. Es por esto que la educación de la primera infancia, como primer ciclo del Nivel Inicial, no puede pensarse sin observar el carácter social e histórico de su conformación. Enmarcada en la tensión *atención-educación-cuidado*, su función se evidencia tanto en el origen de este servicio educativo como en las legislaciones que condicionan las posibles formas de organización de las instituciones maternas.



El devenir histórico y el aporte de las legislaciones

La institucionalización educativa de niños/as pequeños se inicia a fines del XVIII (1779), cuando el virrey Vértiz funda, en la ciudad de Buenos Aires, la Casa de Niños Expósitos, destinada a los niños abandonados que necesitaban asistencia. Años más tarde, Bernardino Rivadavia crea la Sociedad de Beneficencia, dando atención a menores de seis años. Ambas instituciones fueron fundadas con fines caritativos y filantrópicos. Ya a mediados del siglo XIX, Sarmiento incorpora las salas cuna o salas de asilo como modelo de atención de inspiración francesa, centradas en aspectos asistenciales y médico-sanitarios. Un siglo después, la *ley que regulaba el Trabajo de Menores y Mujeres (11.317/1924)*, en concordancia con la *Ley de Patronato de Menores (10.903/1919)*, establecía que *deberían habilitarse salas maternales adecuadas para los niños menores de 2 años, donde estos quedarán en custodia durante el tiempo de ocupación de las madres.*

Si bien se suele tomar esta ley como antecedente de los futuros jardines maternales, tanto la perspectiva asistencial de las primeras instituciones como la impronta tutelar de la Ley de Patronato plantean una *primera marca de la tensión atención-educación-cuidado* en instituciones que recibían a niños/as pequeños. En las mismas, el *cuidado* se entendía en términos higienistas, a los niños como *menores* sujetos al tutelaje, y a las instituciones educativas como una respuesta asistencial a las necesidades de las mujeres que se incorporaban al mundo del trabajo.

De esta manera, la impronta tutelar se emplaza en el imaginario social, aunque años más tarde, durante el gobierno de Perón (1945-1955), la infancia se instala como tema de orden público

desde una perspectiva fuertemente centrada en el niño. En este marco, es Eva Perón la que gesta un espacio educativo destinado a niños de entre dos y seis años provenientes de hogares empobrecidos, llamado *Ciudad Infantil*, con maestras jardineras y actividades pedagógicas. Este cambio de perspectiva de las instituciones que inicialmente tuvieron como eje las necesidades laborales de las mujeres (madres), inicia un pasaje hacia la consideración de los intereses infantiles, atravesado por tensiones provenientes del interjuego entre variables vinculadas a la protección, el resguardo, la asistencia y las demandas maternas. Posteriormente, entre los años '60 y '70, a partir de una mayor inserción de las mujeres en la vida pública, se operan cambios en las organizaciones familiares que llevan al surgimiento de las guarderías, entendidas esencialmente como espacios de cuidado, pero iniciándose ya una transición hacia la concepción pedagógica implícita en la denominación de Jardín Maternal. Es así que esta institución empieza a surgir en empresas, organismos públicos y en el ámbito privado, disputando sentidos respecto de la comprensión de las necesidades psicológicas, cognitivas y lúdicas de la población infantil en esta primera etapa de la vida. El posterior golpe de Estado y la dictadura cívico militar impuesta en 1976 generan, entre otras violaciones de derechos, el cierre de jardines maternales estatales, la transferencia de servicios educativos y la reducción de los servicios de Nivel Inicial. También desde una perspectiva vinculada a un modelo patriarcal, se incitaba a las madres al cuidado de los niños pequeños, así como al control y vigilancia familiar de sus hijos; promoviendo a su vez la oferta de Jardines Maternales en el sector privado, como respuesta a la demanda en los sectores medios urbanos.



Como consecuencia del desmantelamiento del Estado y la consecuente escasez de servicios educativos públicos, hacia mediados de los años '80 y principios de los '90 surgen, en el conurbano bonaerense, los Jardines de Infantes Comunitarios, como espacio de lucha por los derechos de los niños. Esta respuesta concreta a las necesidades educativas de las familias de sectores populares de nuestro país se enmarca en un proceso de demandas y reivindicaciones de derechos socioeducativos, en los que escolarizar a los niños de 4 y 5 años, en zonas que no contaban con servicios educativos estatales, era prioridad. Es así que las organizaciones barriales y comunitarias ofrecieron respuestas organizadas a esta necesidad.

En este marco, la Ley Federal de Educación (1993) instala la obligatoriedad de la sala de 5 años, reconociendo como educación inicial al Jardín de Infantes de 3 a 5 años (art.10, ley 24.195/93), dándole al Jardín Maternal el lugar de un *servicio ocasionalmente necesario*, y al Estado como un organismo que apoyaría a las familias y organizaciones comunitarias, *sin ninguna responsabilidad educativa* sobre esta etapa. Es así que se fundan, en diferentes puntos del país, instituciones de diversos tipos de gestión y organización, no solo los llamados jardines comunitarios, sino también propuestas educativas de gestión municipal, en servicios hospitalarios, en grupos autogestionados, en espacios laborales públicos y/o privados, en escuelas especiales, o vinculadas a actividades laborales temporarias.

En la misma década, la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, 1990) ocupa un lugar sustancial como legislación, ya que la comunidad internacional se comprometía a fomentar *el cuidado y educación de la primera infancia desde el momento del nacimiento*. Del mismo modo, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989, ratificada por Argentina en 1990 e incorporada a la Constitución nacional en 1994) marca un hito, estableciendo un conjunto de normas jurídicas internacionales para la protección y el bienestar de los niños/as. Pero es la sanción de la ley 26.061, de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, en el 2005, la que efectiviza dicha Convención. Si bien esta ley establece que es responsabilidad de la familia asegurar a los niños/as el ejercicio de sus derechos, *los organismos del Estado deben desarrollar políticas,*

Como consecuencia del desmantelamiento del Estado y la consecuente escasez de servicios educativos públicos, hacia mediados de los años '80 y principios de los '90 surgen, en el conurbano bonaerense, los Jardines de Infantes Comunitarios, como espacio de lucha por los derechos de los niños.

programas y la asistencia necesaria para que la familia pueda asumir adecuadamente esta responsabilidad, incluyendo el rol de la comunidad organizada como parte activa en este logro. Esta ley implica el pasaje de la doctrina de la situación irregular (Ley de Patronato 10.903/1919) a la doctrina de la protección integral (ley 26.061/05), donde se aspira a dejar de pensar a la infancia como objeto de tutela para reconocerla como sujeto en pleno derecho, generando un quiebre en el concepto tradicional de infancia.

Es la Ley de Educación Nacional (26.206/2006) la que, ratificando la obligatoriedad ya planteada por la Ley Federal, promueve la universalización de la sala de 4 años y considera el Nivel Inicial como una unidad pedagógica, que incluye dos ciclos en su desarrollo: el Jardín Maternal (45 días a 2 años) y el Jardín de Infantes (3 a 5 años).

Ley de Patronato y doctrina de la situación irregular

1. Dividía la infancia en menores, infractores o pobres vs. niños socialmente adaptados.
2. Estado asume la tutela de niños en situación de carencia o infracción, institucionalizándolos.
3. Niños en peligro material o moral, o acusados por delitos, sin garantías de defensa.
4. Menores objeto de derecho.

Ley de Protección Integral

1. Sostiene la igualdad de todos los niños y niñas, cualquiera sea su condición.
2. Estado con órganos específicos de niñez. No se aparta a los niños de sus familias por cuestiones socioeconómicas. Institucionalización como último recurso.
3. Niños, niñas y adolescentes acusados por delitos, con derecho a la defensa y respeto por garantías. El proceso incluye sus opiniones.
4. Niños, niñas y adolescentes sujetos de derecho. Este **cambio de paradigma** modificó sustancialmente tres aspectos clave: **jurídicos** (normativas y legislaciones en relación a los niños/as y jóvenes); **institucionales** (vinculados a los formatos de atención y organización de las instituciones) e **interpersonales** (relacionados con la construcción de nuevos vínculos adulto-niño, tomando al mismo como sujeto con voz propia).

En este marco, es la Ley de Educación Nacional (26.206/2006) la que, ratificando la obligatoriedad ya planteada por la Ley Federal, promueve la universalización de la sala de 4 años y considera al Nivel Inicial como una *unidad pedagógica*, que incluye dos ciclos en su desarrollo: el *Jardín Maternal* (45 días a 2 años) y el *Jardín de Infantes* (3 a 5 años). Dicha ley –y su posterior modificatoria (27.045/2014), que instala la obligatoriedad de la sala de 4 años– señala como competencia de la Educación Inicial la atención de esta primera franja etaria, promoviendo el aprendizaje y desarrollo de los/as niños/as como sujetos de derecho. Cabe aclarar que el establecimiento de la obligatoriedad no solo marca la responsabilidad del Estado nacional y jurisdiccionales de expandir los servicios de educación inicial, sino también la posibilidad de las familias de exigir ese derecho. En este sentido, esta ley puede considerarse clave, ya que plantea el reconocimiento *de otras formas organizativas* para la educación de niños de 45 días a 2 años, tales como *salas multiedad, salas de juegos y otras modalidades que pudieran conformarse* según lo establezca la reglamentación de la ley, promoviendo gestiones asociadas y articulación entre organismos y áreas gubernamentales, como la inclusión de nuevas estrategias que incorporen instituciones no

consideradas dentro de la enseñanza oficial por el Ministerio de Educación nacional.

En correlación, en el año 2007 se sanciona la ley de creación de Centros de Desarrollo Infantil (26.233), que se propone la organización de espacios destinados a la atención integral de niños/as de hasta 4 años, promoviendo el desarrollo de capacidades familiares y comunitarias en esta tarea y considerando, además, que podrán estar administrados por el Estado o por organizaciones no gubernamentales. En julio del 2008, el decreto nacional 1.202/2008 aprueba la reglamentación de dicha ley, regulando la creación de estos centros. La posibilidad de articulación entre estas tres leyes (26.061, 26.206 y 26.233), así como la Asignación Universal por Hijo (decreto 1.602/2009) –que garantiza el derecho a educación y salud a familias en situación de vulnerabilidad social– plantean el inicio de un camino de transformaciones político educativas que posicionan al niño/a y sus derechos como eje, promoviendo el entramado de programas y estrategias de acción donde converjan diversos organismos bajo la responsabilidad del Estado en la educación del niño desde su nacimiento.



NOMINACIONES DE LAS INSTITUCIONES	JURISDICCIÓN
Centro de Desarrollo Infantil (CDI)	Buenos Aires, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, La Rioja, La Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tucumán, Tierra del Fuego
Centro Integrador Comunitario (CIC)	Buenos Aires
Centro de Atención Infantil (CAI)	Jujuy
Centro de Desarrollo Familiar	Salta
Centro de Desarrollo Infantil (CDI)	Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy
Centro de Desarrollo Infantil Comunitario (CDIC)	Tucumán
Centro de Primera Infancia (CPI)	Buenos Aires, CABA
Centro Educativos de Atención Temprana (CEAT)	Buenos Aires, Jujuy, La Pampa
Centro Materno Infantil	Buenos Aires, Formosa, La Rioja, Chubut
Guardería Materno Infantil	Salta
Jardín Maternal	Buenos Aires, CABA, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, Río Negro, San Juan, Tierra del Fuego
Jardín Maternal Social Cooperativo	Mendoza
Jardín Maternal Comunitario	Río Negro
Jardín Comunitario	Buenos Aires
Jardines de Infantes (urbanos o rurales, solo con niños de 2 años, vespertinos en escuelas medias y hospitales), JIN, JII, JIC	Buenos Aires, Catamarca, Chaco, CABA, Entre Ríos, La Rioja, Córdoba, Corrientes, La Pampa, Misiones, Salta, Neuquén, Mendoza, Tucumán, Santa Fe, Santa Cruz.
Núcleos Educativos de Nivel Inicial (NENI)	Misiones
Unidades de Desarrollo Infantil (UDI)	Buenos Aires

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

Dar cuenta de este panorama supone evidenciar que los parámetros normativos existentes son insuficientes para poder considerar las necesidades y particularidades locales y/o jurisdiccionales, sin que esto suponga una caótica o desarticulada distribución de este servicio educativo.

Nuevos formatos adquieren hoy relevancia en función de las transformaciones en la organización y economía familiares; por ende, a la hora de definir políticas públicas, es sustancial observar la complejidad que llevan consigo, considerando tanto la historia como el presente de sus espacios, de sus formas de gestión, de sus educadoras y educadores, y de las familias de los niños que reciben.

El desafío de las instituciones maternas... crecer hacia adentro

A pesar de los avances en legislaciones y paradigmas sobre la infancia y sus derechos, persiste hoy cierta invisibilización de los niños/as como sujetos de derecho, acompañada de una suerte semejante para quienes los sostienen y educan. La idea de *lo que queda por delante* en relación con el tiempo de vida de un niño/a impide, en ocasiones, ver el sustancial lugar que tiene en el presente temprano. Sin embargo, la primera infancia continúa su camino de reconocimiento en la política pública.

El entramado de instituciones que la consideran sujeto de sus acciones se encuentra en un período histórico reivindicatorio, tanto para los/as niños/as como para las/os educadoras/es que se han hecho cargo de ellos.

Hoy resulta clave comprender la trama que envuelve a las instituciones educativas que atienden a la primera infancia en nuestro país. Las mismas evidencian enfoques que ponen en tensión aspectos socioeducativos y asistenciales, con demandas que responden tanto a intereses familiares vinculados a sus posibilidades laborales, como a derechos propios de la población infantil, convergiendo en esto la responsabilidad del Estado como garante de los mismos.

Por tanto, el desafío adulto que permita a nuestros niños *crecer hacia adentro* –tal como lo plantea Verónica Condomí– será, entonces, considerar otras posibilidades de atención, educación y cuidado de los niños y niñas pequeños, replanteando las existentes, abandonando falsas antinomias e incorporando el aporte de la diferencia, en función de un cambio tanto necesario como sustancial, que redunde en beneficio de los niños y las niñas, sus familias, y las instituciones que los albergan.

Cabe aclarar que el establecimiento de la obligatoriedad no solo marca la responsabilidad del Estado nacional y jurisdiccionales de expandir los servicios de educación inicial, sino también la posibilidad de las familias de exigir ese derecho.