

# Capítulo 1. Educación infantil en Argentina: servicios de cuidado y educación de la primera infancia

Verona Batiuk

Este documento caracteriza los servicios destinados a la primera infancia (PI) en Argentina. En primer lugar, se presenta el perfil socioeconómico y demográfico de niños y niñas (en adelante, niños) a través del análisis de información cuantitativa secundaria. En segundo, con base en las principales normativas nacionales, se describen, por un lado, la educación inicial (EI) formal y, por otro, los servicios no formales. En tercer lugar, se caracterizan los principales modelos de oferta. Finalmente, en función de la información analizada, se señalan los avances registrados y una serie de tensiones y problemáticas respecto de las que se plantean desafíos pendientes.

## Características socioeconómicas, educativas y demográficas de la primera infancia

En Argentina, la educación y el cuidado de la PI, que complementa el de las familias, se brindan centralmente por medio de políticas impulsadas desde las áreas educativas, de desarrollo social y de salud. Como se trata de un Estado federal, el nivel central genera los marcos regulatorios, impulsa políticas y es responsable del financiamiento de ciertas líneas (tales como infraestructura, dotaciones, asistencia técnica), pero son los gobiernos subnacionales (que suman 24) los responsables de la gestión de los sistemas educativos, de salud, y de promoción y protección de derechos de la infancia.<sup>1</sup> También tienen a su cargo el financiamiento de

---

1. Se registran también servicios a cargo de gobiernos municipales.

los gastos regulares como el pago de sueldos de docentes y otros agentes responsables de la educación y el cuidado de los niños, y definen sus propias leyes en consonancia con las nacionales.

De acuerdo con el último Censo Nacional, la franja etaria de 0 a 5 años representa el 10 % de la población del país (4 013 782 de 40 117 096 habitantes).<sup>2</sup> Los altos niveles de desigualdad propios de los países de la región se verifican en la sociedad argentina, y los serios problemas ligados a la condición de pobreza en la que se encuentra el 27,3 % de la población<sup>3</sup> aumentan en la franja 0 a 5 años, fenómeno conocido como infantilización de la pobreza. Según el informe (IN) equidades en el ejercicio de los derechos de niñas y niños en el período 2010-2017 (Tuñón, 2018), en el 2017 la tasa de pobreza por ingresos para los niños de 0 a 4 fue de 39,8 %, y las situaciones más vulnerables se registraron en familias monoparentales de jefatura femenina (Díaz et al., 2018).

La pobreza constituye una de las amenazas más serias para la infancia, en particular en situaciones extremas: cuando no se garantiza una vivienda adecuada, condiciones sanitarias básicas y acceso al agua potable.

### Gran parte de las familias de la región

[...] encuentran serias dificultades para conformar un flujo constante, suficiente y protegido de ingresos. La carencia persistente de ingresos se encuentra sobre representada en los grupos sociales históricamente rezagados —[...] población indígena, afrodescendiente, [...] con alguna discapacidad, que reside en áreas rurales, en la población migrante, entre

2. Elaboración propia con base en información oficial publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en <https://www.indec.gov.ar/>

3. Dato oficial del primer semestre del 2018 del INDEC. Según datos del Observatorio de la Deuda Social Argentina (2018), la pobreza alcanzó el 33,6 % en el tercer trimestre del 2018.

otras— y se inscribe frecuentemente en procesos históricos de acumulación intergeneracional de desventajas sociales que generan condiciones extremadamente desfavorables para la apropiación de los beneficios potenciales que supone acceder a los bienes y servicios que se ofrecen desde la cadena prestacional. (IIPE, UNESCO y OEI, 2018, p. 63)

En Argentina, 1 de cada 5 niños de entre 0 a 5 años vivía en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas en 2010.<sup>4</sup> Aunque la proporción ha decrecido —entre 2001 y 2010 se redujo de 28,8 % a 22,1 %— resulta aún muy alta y refleja las críticas condiciones en las que viven cerca de 900 000 niños en el país. (Batiuk, 2015, p. 243).

Además de la pobreza por ingreso, el Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA) elabora mediciones multidimensionales en torno a subsistencia, alimentación, salud y hábitat, pautas de crianza y socialización, información, educación y protecciones especiales para el trabajo infantil.<sup>5</sup> Según el citado informe,<sup>6</sup> las condiciones de medioambiente de vida del 50,0 % de los niños de 0 a 4 años registran déficit en: las condiciones de saneamiento (40,9 %), la calidad de la vivienda (22,6 %) y la situación de hacinamiento (25,1 %) (véase Tabla 1.1).

4. Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

5. Otro estudio destacado con esta perspectiva es *Bienestar y pobreza en niños, niñas y adolescentes*, publicado por la UNICEF, pero con datos del 2012 al 2015.

6. En el informe (*in*)*equidades en el ejercicio de los derechos de niñas y niños en el período 2010-2017*, se presenta información sobre la población de 0 a 17 años con ciertos desagregados (Tuñón, 2018). Para analizar la situación de la PI, recurrimos aquí al corte etario publicado: 0 a 4. Para resaltar las desigualdades nos referiremos a la información según estrato socio-ocupacional de las familias que incluye la franja de 0 a 17 años.

**Tabla 1.1. Porcentaje de niños según pobreza multidimensional, de acuerdo a la selección de indicadores de alimentación, salud y hábitat, crianza y socialización, 2017. Argentina**

	Indicador	Niños de 0 a 4 años (%)	Niños de 0 a 17 años por estrato socio-ocupacional (%)	
			Trabajador marginal	Medio profesional
Alimentación, salud y hábitat	Alimentos en cantidad y calidad: Inseguridad alimentaria total	22,3	47,4	1,5
	Atención de la salud: déficit consulta a un médico	10,8	19,9	0
	Medioambiente de vida	49,9	59,4	23,3
	Déficit en la calidad de la vivienda	22,6	33	0,2
	Hacinamiento	25,1	34,8	0,2
	Déficit en condiciones de saneamiento	40,9	57	1,5
Crianza y socialización	Compartir cama o colchón para dormir	31,9	31,8	16,1
	No suele festejar su cumpleaños (1 a 4 años)	13,4	27,8	3,3
	Agresión verbal	4,7	7	4,9
	Agresión física	27,2	31,8	14,3
	Ponerle una penitencia	64,1	72,2	54,3
	Retarlo con voz fuerte o gritarle	65,1	67,9	52,1

Fuente: elaboración propia con base en Tuñón (2018)

En lo que respecta al cuidado de la salud, la franja de los más pequeños es la que registra mayor cantidad de consultas: solo 1 de cada 10 niños de entre 0 y 4 años no asistió a una consulta médica en el último año; sin embargo, en el estrato social marginal de niños y adolescentes, se registra el triple de probabilidad de no haber consultado un médico respecto de los del estrato medio profesional (véase Tabla 1.1).

La inseguridad alimentaria se reconoce como un problema persistente durante el periodo 2010-2017 aun en el marco de la implementación e incremento de ayudas alimentarias directas “lo cual se conjetura responde a un problema estructural de privación en el espacio de la alimentación” (Tuñón, 2018, p. 9). La proporción de niños de 0 a 4 afectados por este problema es del 22,3 %, mientras que para la franja 0 a 17 el porcentaje se eleva al 47,4 % en las familias del estrato social marginal (véase Tabla 1.1).

A estos aspectos sobre las condiciones económicas y sociales en las que viven los niños pequeños se suman otros ligados a la socialización y la crianza que dan cuenta tanto de las privaciones como las inequidades vigentes. La PI se caracteriza por ser un

[...] período evolutivo de la vida en que los niños experimentan cambios madurativos muy acelerados y procesos de interacción social muy significativos. En estos primeros años de vida, se crean las bases para la salud física y mental, la seguridad emocional y la identidad cultural e individual, al tiempo que se adquieren y desarrollan las habilidades para pensar, hablar y aprender. Se trata de un período en el cual los niños y las niñas son especialmente frágiles y vulnerables, pero a la vez se la considera una etapa en la cual el potencial de crecimiento y desarrollo individual es muy importante (Organización de Estados Iberoamericanos, OEI, 2009, p. 15).

La vulnerabilidad de este estrato de la población se observa en algunos indicadores críticos, como el porcentaje de niños en hogares en los que se utiliza la agresión física que, para la franja de 0 a 4 asciende al 27,2 % y resulta equivalente en la de los niños de 5 a 12 años (27,5 %). Otras formas de disciplinamiento son las penitencias impuestas por los adultos (no mirar tv., no salir a jugar) con el 64,1 %, los retos en voz alta o los gritos (54 %) y las agresiones verbales con 4,7 % para la franja 0 a 4. Según el mismo

informe (Tuñón, 2018), el 31,9 % de los niños de 0 a 4 comparten cama o colchón para dormir y el 13,4 % no suele festejar su cumpleaños (de 1 a 4 años) (véase Tabla 1.1).

En contraposición, las experiencias tanto de juego como de desarrollo cognitivo y lingüístico hacen la diferencia a la hora de sentar las bases para el desarrollo integral durante edades muy tempranas, al favorecer la seguridad emocional, la identidad cultural e individual y potenciar las habilidades para comunicarse, pensar y aprender.

Las habilidades lingüísticas permiten a los niños comunicarse con otros: emplear el lenguaje para expresar sentimientos, relatar historias, preguntar sobre lo que escuchan, ven o recuerdan. Las habilidades cognitivas habilitan la construcción de conocimiento —representaciones mentales del mundo físico y social— y su uso para comprender lo que pasa a diario, entender situaciones nuevas, reflexionar sobre los hechos y establecer relaciones que permitan solucionar problemas (Rosemberg et al., 2004).

Todos los niños nacen con la potencialidad de desarrollar estas dos clases de habilidades a partir de la interacción con otras personas que les hablan, juegan con ellos y les muestran las formas de actuar y participar en las situaciones cotidianas.

Todos los niños desarrollan lenguaje [...] pero no todos los niños hablan la misma lengua (algunos hablan español, otros guaraní, quechua, wichi); no todos los niños que hablan una misma lengua lo hacen de igual forma: pueden usar distintas palabras, organizar los textos de diferente modo, entonar las oraciones y acentuar las palabras de una manera particular: emplean distintos dialectos (igualmente válidos para garantizar la comunicación entre sus miembros) (Rosemberg et al., 2004, p. 19).

Las experiencias de conversaciones, escucha de relatos orales y de lectura de cuentos, fundamentales para favorecer el desarrollo lingüístico y cognitivo en la PI resultan muy desiguales en hogares de distintos estratos sociales. Según el estudio de Tuñón (2018), en el 2017 el 36 % de los niños de 0 a 4 no solía compartir cuentos o historias orales y el 41 % no tenía libros infantiles (véase Tabla 1.2).

**Tabla 1.2. Porcentaje de niños según pobreza multidimensional, de acuerdo a la selección de indicadores de crianza y socialización, 2017. Argentina**

	Indicador	Porcentaje (%)	Niños por estrato socio-ocupacional (%)	
			Trabajador marginal	Medio profesional
Crianza y socialización	Niños de 0 a 4 años que no tienen libros infantiles	41,9	52,8	6,1
	Niños de 0 a 4 años que no suele compartir cuentos o historias orales en familia	35,9	49,7	25,8
	Niños de 0 a 12 que no son receptores de narraciones orales o lectura de cuentos en los últimos 30 días	40,2	47	25

Fuente: elaboración propia con base en Tuñón (2018)

En lo que respecta al juego, la literatura especializada y las normas internacionales y nacionales lo reconocen como motor del desarrollo integral de los niños (afectivo, social, cognitivo, lingüístico, motriz, estético),<sup>7</sup> por potenciar la exploración y la construcción del conocimiento, el ejercicio de funciones

7. Convención de los Derechos del Niño, Ley de Educación Nacional, Núcleos de Aprendizaje Prioritarios, entre otras.

cognitivas, y el fortalecimiento de la confianza en sí mismos que contribuye a su autoestima y a la negociación con otros a través de argumentaciones (Lester y Russell, 2011; Valiño, 2006).

Sin embargo, no todos los niños tienen las mismas oportunidades de jugar. La condición de pobreza impacta negativamente en relación con la escasez de materiales de juego, la limitación de espacios en sus viviendas, la inaccesibilidad a plazas u otros espacios públicos similares y la baja presencia de juegos como parte de la vida familiar ya que no están integrados a las prácticas de crianza (Lester y Russell, 2011; Tuñón, 2014).

Estas situaciones afectan directamente el desarrollo ya que

El juego actúa a través de varios sistemas adaptativos para contribuir a la salud, el bienestar y la resiliencia. Entre estos sistemas se incluyen: el placer y el disfrute, la regulación de las emociones, los sistemas de respuesta al estrés, los vínculos afectivos, así como el aprendizaje y la creatividad. (Lester y Russell, 2011, p. IX)

Pero para muchos niños el derecho al juego está vulnerado por múltiples variables.

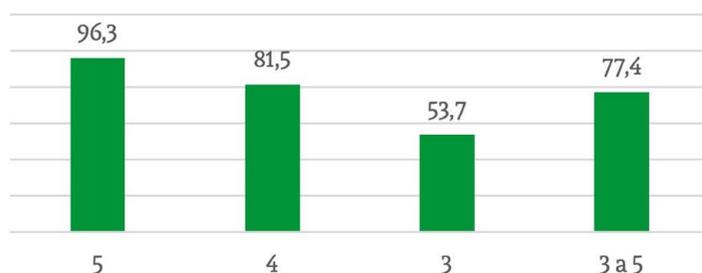
### Asistencia a servicios educativos

Según la última información censal disponible, la tasa de asistencia al sistema educativo entre los 3 y 5 años es del 77,4 %. La asistencia a los 5 años es casi universal con 96,3 %, a los 4 años llega al 81,5 % y a los 3 años alcanza el 53,7 % (Ministerio de Educación Nacional, 2016). (véase Figura 1.1).

## En el ámbito urbano:

[...] se ha producido un cierre significativo de las brechas en términos de acceso en las regiones históricamente más postergadas en cobertura a los 4 años: en las provincias del Noreste la tasa de escolarización pasó de 49 % en 2010 a 79 % en 2016 y en promedio entre las provincias del Noroeste la misma pasó del 51 % en 2010, al 81 % en 2016. Sin embargo, se advierten aún grandes disparidades en función del lugar de residencia, origen socioeconómico de los niños/as y ámbito: [...] la probabilidad de asistir a un servicio educativo entre los más pequeños, [...] [registra] cerca de 14 puntos de diferencia entre los niños provenientes de hogares del quintil de ingresos más pobres y aquellos de hogares ubicados en el quintil más rico, si bien esta brecha se redujo 6 puntos porcentuales entre 2010 y 2016, la relación de desigualdad se mantiene (83 % vs 96 %). Este escenario de disparidades se profundiza más aún si se analiza la cobertura de a los 3 años (41 % vs 83 % en 2016). (UNICEF y CIPPEC, citado en OEI y UNICEF, 2018, p. 9)

En el ámbito rural, se registra un alto nivel de cobertura entre los niños de 5 años y 4 años, con 96,7 % y 83,0 %, respectivamente, aunque resulta significativamente más baja a la edad de 3 (37,0 %) (UNICEF y CIPPEC, en prensa).



**Figura 1.1.** Tasa de asistencia educativa por edad, 2010. Argentina

**Fuente:** elaboración propia con base en Ministerio de Educación Nacional (2017)

## Marco legal y políticas de regulación del cuidado y la educación de la primera infancia

### El cuidado y la educación de la primera infancia: dos circuitos

Como ya se mencionó, el cuidado y la educación de los niños pequeños se organiza centralmente con base en la oferta de tres sectores: educación, desarrollo social y salud. El presente documento aborda la normativa y servicios del sector educación y también, aunque en menor medida, los que corresponden a desarrollo social.

Desde sus orígenes —coincidentes con el origen del propio Estado— la educación y atención a los niños pequeños se organizó en Argentina en torno a dos circuitos: por un lado, el asistencial, destinado a los niños pobres o sin familia, y por el otro el de la educación formal, que abarcó al resto. (Batiuk, 2015, p. 238)<sup>8</sup>

La oferta de educación formal corresponde al sistema educativo; se concentró en el jardín de infantes (niños de 3 a 5 años) y se acotó mayormente a centros urbanos y sectores sociales medios y altos. La EI se legisló con la Ley de Educación Común n.º 988 de la Provincia de Buenos Aires de 1875 y luego con la Ley 1420 de 1884. Puede afirmarse que en Argentina la EI cuenta con una larga tradición, pero su masividad corresponde a las últimas dos décadas y se concentra en las edades de 5 y 4 años. Asimismo, se registran servicios brindados por instituciones no gubernamentales, privadas (no dependientes del sistema educativo), comunitarias y de gestión social, entre otras.

---

8. Diker, 2001.

## Educación inicial

### Organización

La Ley de Educación Nacional (LEN) establece que la educación inicial incluye a los niños desde los 45 días hasta los 5 años, y la define como un nivel educativo, con especificidad propia que no puede caracterizarse en términos de “preparatorio para otro nivel” (preescolar) y con diferentes modelos institucionales. Se organiza en dos ciclos: maternal (de 45 días a 2 años) y jardín de infantes (de 3 a 5 años) (artículo 24, a). El inicio a los 45 días se corresponde con la legislación laboral vigente que contempla una licencia por maternidad a las trabajadoras del sistema formal de tres meses (45 días previos a la fecha de parto y 45 días posteriores al nacimiento).

En Argentina se registra una importante inequidad en lo que respecta al acceso a políticas de protección social según: condición laboral: trabajadores formales,<sup>9</sup> informales y desocupados; sector productivo, y lugar de residencia (normas de los estados subnacionales). Según la Ley 20 744, las licencias por maternidad con goce de sueldo, el permiso de lactancia y la posibilidad de solicitar una excedencia<sup>10</sup> son beneficios exclusivos de las trabajadoras registradas y en relación de dependencia. Además, el piso de 90 días no se ajusta a la norma internacional más actualizada (Convenio de la OIT 183 de 2000) que dispone una duración de 14 semanas (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, CIPPEC, 2013, 2017, 2018).

Por su parte, según la Ley Federal de Educación de 1993 (ratificada en el 2006 por la LEN), desde ese año la regulación sobre asistencia al sistema educativo establece la obligatoriedad

---

9. El empleo formal alcanza el 50 % de la actividad productiva.

10. Licencia de tres meses más sin goce de sueldo para la madre.

a los 5 años. Según la Ley Nacional n.º 27 045, desde el 2014, tal obligación se fija a los 4 años y se indica que los estados deben universalizar la oferta para la edad de 3 años. En el 2018, la matrícula de EI ascendía a 1 836 781 niños, el 67 % de los cuales asistía el sector estatal (1 231 364 contra 605 417 en el sector privado).<sup>11</sup>

### Mandato educativo y definiciones curriculares

Según la LEN, la educación inicial deberá:

- a. Promover el aprendizaje y desarrollo de los/as niños/as de cuarenta y cinco (45) días a cinco (5) años de edad inclusive, como sujetos de derechos y partícipes activos/as de un proceso de formación integral, miembros de una familia y de una comunidad.
- b. Promover en los/as niños/as la solidaridad, confianza, cuidado, amistad y respeto a sí mismo y a los/as otros/as.
- c. Desarrollar su capacidad creativa y el placer por el conocimiento en las experiencias de aprendizaje.
- d. Promover el juego como contenido de alto valor cultural para el desarrollo cognitivo, afectivo, ético, estético, motor y social.
- e. Desarrollar la capacidad de expresión y comunicación a través de los distintos lenguajes, verbales y no verbales: el movimiento, la música, la expresión plástica y la literatura.
- f. Favorecer la formación corporal y motriz a través de la educación física.

---

11. Relevamiento Anual. Dirección de Estadísticas Educativas. Ministerio de Educación Nacional.

g. Propiciar la participación de las familias en el cuidado y la tarea educativa promoviendo la comunicación y el respeto mutuo.

h. Atender a las desigualdades educativas de origen social y familiar para favorecer una integración plena de todos/as los/as niños/as en el sistema educativo.

i. Prevenir y atender necesidades especiales y dificultades de aprendizaje. (Artículo 20)

Como se observa, se reconoce el juego como contenido de alto valor cultural para favorecer los aprendizajes y el desarrollo integral en la PI.

Los núcleos de aprendizaje prioritarios (NAP) constituyen la normativa curricular federal. Fueron elaborados tanto por representantes políticos, técnicos, supervisores y docentes de las provincias argentinas y de la Ciudad de Buenos Aires, como por los equipos técnicos del Ministerio Nacional y aprobados por el Consejo Federal de Cultura y Educación en el año 2004. Según la Resolución n.º 214 del 2004, su objetivo es promover la integración del Sistema Educativo Nacional, caracterizado como altamente heterogéneo y fragmentario. Se aspira a que los aprendizajes prioritarios contribuyan a “asegurar una base de unidad del Sistema Educativo Nacional [...] [y] a garantizar que todos los habitantes alcancen competencias, capacidades y saberes equivalentes con independencia de su ubicación social y territorial”. Es decir que se constituyan en “una base común y equivalente de aprendizajes para todos los niños y jóvenes contribuyendo a reducir brechas actuales” (p. 5).

Se los propone como “buenas respuestas a los complejos problemas del presente a los que todos estamos desafiados a abordar” y se espera que

[...] sean interpretadas e incorporadas en el quehacer cotidiano como “cajas de herramientas” que potencien las ya disponibles por docentes y escuelas, fruto de las ricas y variadas experiencias ya transitadas y abiertas a ser enriquecidas desde el saber del oficio de enseñar en las prácticas cotidianas en cada aula y escuela. (Ministerio de Educación Nacional, 2004, p. 8)

Tanto los objetivos de la EI definidos en la LEN como los NAP representan vectores para las regulaciones subnacionales: las leyes provinciales de educación y los diseños curriculares jurisdiccionales.

### Perfiles docentes

Según la LEN:

Las actividades pedagógicas realizadas en el nivel de Educación Inicial estarán a cargo de personal docente titulado, conforme lo establezca la normativa vigente en cada jurisdicción. Dichas actividades pedagógicas serán supervisadas por las autoridades educativas de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (Artículo 25)

Dentro del sistema educativo formal, quienes están a cargo de la educación de los niños pequeños cuentan con una titulación específica para el nivel inicial. Mayoritariamente se trata de graduados en educación superior no universitaria en carreras de dos años y medio de duración, pero a partir de lo establecido por la LEN (artículo 75) dichas carreras pasaron a tener una extensión de cuatro años.<sup>12</sup> Algunos perfiles minoritarios en el sistema cuentan

---

12. Artículo 75. La formación docente se estructura en dos (2) ciclos: a) Una formación básica común, centrada en los fundamentos de la profesión docente y el conocimiento y reflexión de la realidad educativa y, b) Una formación especializada, para la enseñanza de los contenidos curriculares de cada nivel y modalidad. La formación docente para el Nivel Inicial y Primario tendrá cuatro (4) años de duración y se introducirán formas

con titulación universitaria, y son excepcionales los casos en los que los perfiles no están titulados o se encuentran en una etapa avanzada de sus estudios.

Según la última información oficial disponible, los docentes del nivel en actividad son 123 015, mayoritariamente maestros de sala frente a alumnos, pero también directivos y, minoritariamente auxiliares, preceptores o docentes de apoyo. En total, representan el 13,3 % de los docentes de la educación básica.

### Ofertas no formales de cuidado y educación de la primera infancia

Como se planteó, en Argentina la educación y el cuidado de los niños pequeños se organizó con base en dos circuitos aún vigentes: uno educativo formal y otro destinado a población en situación de pobreza bajo variadas modalidades y con diferentes dependencias. En lo que respecta al sistema formal, la LEN establece la necesidad de ampliar y regular la oferta educativa: el Estado nacional y los subnacionales tienen la responsabilidad de:

- a. Expandir los servicios de Educación Inicial.
- b. Promover y facilitar la participación de las familias en el desarrollo de las acciones destinadas al cuidado y educación de sus hijos/as.
- c. Asegurar el acceso y la permanencia con igualdad de oportunidades, atendiendo especialmente a los sectores menos favorecidos de la población.

---

de residencia, según las definiciones establecidas por cada jurisdicción y de acuerdo con la reglamentación de la presente ley. Asimismo, el desarrollo de prácticas docentes de estudios a distancia deberá realizarse de manera presencial.

d. Regular, controlar y supervisar el funcionamiento de las instituciones con el objetivo de asegurar la atención, el cuidado y la educación integral de los/as niños/as. (Artículo 21)

Más allá de la oferta formal, existen instituciones y modalidades de atención con distintos niveles de regulación y financiamiento estatal; la LEN plantea la necesidad de coordinar y supervisar dicha oferta en articulación con los organismos que correspondan:

Se crearán en los ámbitos nacional, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mecanismos para la articulación y/o gestión asociada entre los organismos gubernamentales, especialmente con el área responsable de la niñez y familia del Ministerio de Desarrollo Social y con el Ministerio de Salud, a fin de garantizar el cumplimiento de los derechos de los/as niños/as establecidos en la Ley N° 26.061. Tras el mismo objetivo y en función de las particularidades locales o comunitarias, se implementarán otras estrategias de desarrollo infantil, con la articulación y/o gestión asociada de las áreas gubernamentales de desarrollo social, salud y educación, en el ámbito de la educación no formal, para atender integralmente a los/as niños/as entre los cuarenta y cinco (45) días y los dos (2) años de edad, con participación de las familias y otros actores sociales. (Artículo 22)

La LEN alude a diversos tipos de instituciones:

a. de gestión estatal, pertenecientes tanto a los órganos de gobierno de la educación como a otros organismos gubernamentales.

b. de gestión privada y/o pertenecientes a organizaciones sin fines de lucro, sociedades civiles, gremios, sindicatos, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones barriales, comunitarias y otros. (Artículo 23)

Estas últimas, gestionadas por organizaciones no gubernamentales, barriales y comunitarias, se originaron el siglo pasado entre finales de la década de los ochenta y principios de los noventa. En general se iniciaron como espacios de cuidado de niños pequeños y no tan pequeños durante las jornadas laborales de sus madres cuando el desempleo entre los varones promovió la presencia femenina en el mercado laboral (FORNI, 2004). Estas instituciones se abrieron en lugares carentes de oferta educativa formal estatal para niños menores de 6 años, en particular para la franja de 2 a 3 años en la que los servicios de educación formal son mucho más limitados.

La oferta no formal se caracteriza por ser fragmentada, heterogénea y contar con baja regulación. La articulación y supervisión del Estado (tanto nacional como subnacional) fue generándose e incrementándose con los años por medio de iniciativas como programas y proyectos para becas de alimentos y dotación de equipamiento. En la actualidad existen tanto centros no gubernamentales como centros estatales.

En marzo del 2007 se sancionó la Ley 26 233 (su reglamentación parcial fue aprobada por Decreto Nacional en julio del año siguiente) cuyo objetivo es promover y regular los centros de desarrollo infantil (artículo 1) sean estos de carácter gubernamental o no gubernamental, y encuadrar el funcionamiento y organización de estas instituciones. Define los centros de desarrollo infantil como:

[...] los espacios de atención integral de niños y niñas de hasta CUATRO (4) años de edad, que además realicen acciones para instalar, en los ámbitos familiar y comunitario, capacidades que favorezcan la promoción y protección de los derechos de niños y niñas. (Artículo 2)

La autoridad de aplicación de la ley es la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación,<sup>13</sup> responsable de elaborar planes cuya implementación está a su vez a cargo de los órganos administrativos de protección de derechos de cada jurisdicción según lo establecido por la Ley n.º 26 061, en su artículo 42.

Según la Ley 26 233, los principios rectores de los centros de desarrollo infantil son:

- a. Integralidad de los abordajes;
- b. Atención de cada niña y niño en su singularidad e identidad;
- c. Estimulación temprana a fin de optimizar su desarrollo integral;
- d. Igualdad de oportunidad y trato;
- e. Socialización e integración con las familias y los diferentes actores del nivel local;
- f. Respeto a la diversidad cultural y territorial;
- g. Desarrollo de hábitos de solidaridad y cooperación para la convivencia en una sociedad democrática;
- h. Respeto de los derechos de niños y niñas con necesidades especiales, promoviendo su integración. (Artículo 4)

Los centros de desarrollo infantil deben garantizar:

- a. La idoneidad del personal a cargo de los Centros para la atención de la PI;

---

13. En el marco de la Ley 26 233 se define la creación de la Comisión de Promoción y Asistencia de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios (COCEDICI).

- b. Las normas de higiene, seguridad y nutrición;
- c. Instalaciones físicas adecuadas para su correcto funcionamiento;
- d. Los controles periódicos de crecimiento y desarrollo requeridos para cada edad;
- e. Las condiciones de admisibilidad y permanencia que bajo ningún concepto podrán discriminar por origen, nacionalidad, religión, ideología, nivel socio económico, género, sexo o cualquier otra causa;
- f. La organización del servicio atendiendo a las necesidades de cada grupo etáreo [sic];
- g. Una relación adecuada entre número de niños y niñas asistentes y la cantidad de personal a su cargo;
- h. Un sistema de registro que permita el seguimiento del crecimiento y desarrollo de cada niño y niña. (Artículo 6)

La Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) es el organismo responsable de implementar el Registro Nacional de Espacios de PI, tarea que se desarrolla con avances y retrocesos de acuerdo con el origen, la dependencia y los tipos de gestión de dichas instituciones: los datos disponibles surgen de un registro provisorio sobre una muestra representativa del 20 % de los espacios de educación para la PI no formales. Según una estimación de CIPPEC a partir de dicha muestra,

[...] en 2013 existían de 5.490 centros, el 41 % de los cuales eran estatales (ya sea de gestión provincial o municipal) y el 59 % de carácter comunitario y de gestión privada. La cantidad de niños que asistían a ellos era 390.910 y el 29 % de ellos concurría a los EPI públicos (un promedio de 51 niños por centro público y 85 por centro comunitario). La

mayoría de los niños que asistían a EPI no formales pertenecen al grupo de 2 y 3 años (57,8 %) seguido del grupo de 4 y 5 años (22,7 %) [...] Sin embargo, por razones endógenas al relevamiento posterior al estudio citado, a finales de 2015 la cifra total de centros analizados quedó consolidada en 3.000 [instituciones]. (Repetto et al., 2016, p. 115)

En el 2016, el Estado nacional creó el Plan Nacional de PI a través de la aprobación del Decreto 574:

[...] como herramienta para garantizar el desarrollo integral de niños y niñas de cuarenta y cinco (45) días a cuatro (4) años de edad inclusive, en situación de vulnerabilidad social en pos de favorecer la promoción y protección de sus derechos, que será instrumentado en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social. (Artículo 1)

El Plan tiene por objetivos:

La promoción y fortalecimiento de espacios de cuidado y abordaje integral de niñas y niños en su primera infancia, que garanticen una adecuada y saludable nutrición, así como la estimulación temprana y promoción de la salud, propiciando condiciones de participación activa en el ámbito familiar y comunitario que faciliten el proceso de crianza y desarrollo de niños y niñas, promoviendo el fortalecimiento intrafamiliar y comunitario. (Artículo 2)

En el marco del Plan se plantea la creación de una red nacional de 4000 centros. Desde el punto de vista de su viabilidad y de la optimización de su funcionamiento, la Ley establece tanto el uso coordinado y compartido de las instalaciones como la articulación con las familias para garantizar espacios, tiempos y prácticas de cuidado y educación adecuadas:

Para el cumplimiento de sus objetivos los Centros podrán complementariamente interactuar en sus instalaciones con servicios educativos o sanitarios, o articular con otras instituciones y servicios del espacio local actividades culturales, educativas, sanitarias y toda otra actividad que resulte necesaria para la formación integral de los niños y niñas. (Artículo 8)

La acción del Centro [...] debe asimismo integrar a las familias para fortalecer la crianza y el desarrollo de sus hijos, ejerciendo una función preventiva, promotora y reparadora. (Artículo 9)

En el mundo, diversos estudios confirman que los programas de apoyo al desarrollo integral basados en el acompañamiento a las familias en la crianza, cuidado, atención de salud y educación de sus hijos pequeños resultan muy eficaces, al contribuir a la mejora de las condiciones de vida de madres e hijos.

En este sentido, entre el 2007 y el 2016 se implementó Primeros Años-Programa Nacional de Desarrollo Infantil en el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales que reúne todos los organismos de protección provinciales. Según el informe de gestión, en el 2015 alcanzó aproximadamente 544 300 familias que fueron sensibilizadas sobre temáticas de desarrollo infantil en 232 localidades. Bajo la actual gestión de gobierno, se implementó una evaluación de la segunda etapa del Programa (2012-2015) que reconoce que tuvo un impacto positivo en las prácticas de crianza: se registró un aumento en las familias que juegan con sus hijos (de 53 % a 95 %) y que les leen (de 39 % a 85 %) y se incrementaron las familias con adultos varones que participan en las actividades (de 17 % a 53 %). También se trabajó con pueblos originarios con la incorporación de prácticas de crianza en sus propias lenguas incluyendo comidas tradicionales, cuidados, juegos y cultura en general (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales,

2016). Centralmente se ofrecieron espacios de acompañamiento a cargo de facilitadores, en los que participaron las familias a través de talleres y encuentros.

Con base en esta evaluación, desde el 2017 el Consejo administra el Programa Primera Infancia-Acompañamos la Crianza, de carácter interministerial, que forma parte del Plan Nacional de PI y es ejecutado por la SENNAF. Este Programa añade un componente central al anterior que son las visitas de los facilitadores a las familias.

Su objetivo principal es fortalecer las capacidades de crianza de las familias en situación de vulnerabilidad, con niñas y niños de 0 a 4 años, a través de la formación de personas, instituciones provinciales, locales y redes comunitarias. (Presidencia de la Nación, s. f.)

El Programa cuenta con tres líneas de acción: 1) visitas a las familias a cargo de facilitadores, vecinos del barrio con experiencia en el trabajo comunitario y compromiso con la infancia; 2) fortalecimiento de redes de facilitadores y otros actores de la comunidad a través de la capacitación, educación continua y Certificación de Competencias Laborales de la Universidad Nacional de Tres de Febrero y el Ministerio de Producción y Trabajo como valorización de la tarea que desempeñan con las familias y la práctica comunitaria vinculada con la promoción y el cuidado de la PI, y 3) educación comunitaria en infancia a través de la organización de actividades de sensibilización, difusión, formación y capacitación en el ámbito comunitario, incorporando el enfoque de género de manera transversal, especialmente en articulación con las redes de infancia instaladas en el territorio (Presidencia de la Nación, s. f.).

Según informa el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales,

[...] el total anual de Familias visitadas por las Facilitadoras y los facilitadores en las cinco regiones donde trabaja el Programa fue de 63.543. Por su parte, 42.345 familias participaron de los espacios de sostén que se ofrecen en las distintas localidades del país. (Presidencia de la Nación, 2019)

## Personal

A diferencia de lo que ocurre en las instituciones de educación formal, en las que prevalece el perfil docente, en los centros de PI se desempeñan coordinadores, miembros del equipo técnico, promotores y talleristas comunitarios, entre otros (Ley 26 233, artículo 7). Cada centro puede integrar su personal con agentes de organismos públicos, miembros de organizaciones de la comunidad y voluntariado.

Un estudio realizado por el Ministerio de Desarrollo Social y UNICEF (2018) basado en una muestra 1184 centros de PI analizó los perfiles que allí se desempeñan según distribución territorial. Se seleccionó un grupo de instituciones correspondiente a las cinco regiones del país y de jurisdicciones más importantes según cantidad de habitantes y actividad económica: la Ciudad Autónoma y la provincia de Buenos Aires (con más 40 % del total de la población). De los 9026 educadores/cuidadores registrados (que atienden 84 821 niños con una ratio de 9,4), el 29 % contaba con título docente, el 25 % alcanzaba el nivel educativo terciario (en curso o completo) y el 46 % había llegado al nivel secundario (32 % completo y 9 % incompleto, 4 % primario completo y 1 % primario incompleto). Su distribución territorial muestra una presencia destacada de docentes en las dos jurisdicciones con mayor cantidad de población (véase Tabla 1.3).

**Tabla 1.3. Centros seleccionados y docentes titulados por región y jurisdicción. Argentina**

Región/Jurisdicción	Centros analizados	Docentes titulados (%)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	72	43,0
Provincia de Buenos Aires	443	35,0
Centro	367	31,0
Cuyo	52	27,0
Noroeste	90	23,0
Noreste	65	12,0
Patagonia	105	8,0
Total	1194	29,0

Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Desarrollo Social y UNICEF (2018)

Además cabe señalar que en el marco de los programas desarrollados por el Consejo Nacional de Políticas Sociales se implementaron instancias de formación destinadas a los facilitadores.

## Modalidades de atención

Las modalidades de atención a la PI se organizan de acuerdo con los dos circuitos caracterizados en el apartado anterior.

### Sistema de educación formal: formatos institucionales y modalidades

Según la LEN:

- b) En función de las características del contexto se reconocen otras formas organizativas del nivel para [...] niños/as entre los cuarenta y cinco (45) días y los cinco (5) años, como salas multiedades o plurisalas en contextos rurales o

urbanos, salas de juego y otras modalidades que pudieran conformarse, según lo establezca la reglamentación de la presente ley. [...]. (Artículo 24)

[...] El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las autoridades jurisdiccionales competentes asegurarán el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales. (Artículo 16)

Algunos de los modelos institucionales previstos por la normativa son:

- Jardines maternos: asisten bebés desde los 45 días de vida hasta los 2 años.
- Jardines de infantes: dirigido a niños de 3 a 5 años. Algunos incluyen la sala de 2 años.
- Escuelas infantiles: abarcan desde bebés de 45 días hasta niños de 5 años.
- Salas obligatorias (para niños de 5 y 4 años) anexas a la escuela primaria.
- Salas multiedad: destinadas a niños con edades de 2 a 5, de 3 a 4 y de 4 a 5 años, entre otras combinaciones.
- Salas homogéneas: conformadas por niños de la misma edad.

- Núcleos educativos de nivel inicial (NENI) o jardines de infantes nucleados (JIN): salas de nivel inicial, dispersas en el territorio, unificadas a través de una dirección de nivel inicial o primaria que fija su sede en una de estas salas (Ministerio de Educación Nacional, 2011).

Por su parte, la LEN define que el sistema educativo nacional tiene una estructura organizada en niveles (inicial, primario, secundario y superior) y en ocho modalidades: técnico profesional, artística, especial, permanente de jóvenes y adultos, rural, intercultural bilingüe (EIB), en contextos de privación de libertad, y domiciliaria y hospitalaria (artículo 17).

Se trata de opciones organizativas y/o curriculares de la educación común, dentro de uno o más niveles educativos, que procuran dar respuesta a requerimientos específicos de formación y atender particularidades de carácter permanente o temporal, personales y/o contextuales, con el propósito de garantizar la igualdad en el derecho a la educación y cumplir con las exigencias legales, técnicas y pedagógicas de los diferentes niveles educativos.

Cinco de ellas (especial, rural, intercultural bilingüe, en contextos de privación de libertad, y domiciliaria y hospitalaria) contemplan ofertas de EI y atienden a población con muy baja representación cuantitativa, pero con complejos y singulares desafíos para el diseño e implementación de políticas.

### Educación rural

Las instituciones y la matrícula de educación rural y las de EIB se encuentran contempladas dentro de la educación común.

La Educación Rural es la modalidad del sistema educativo de los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria destinada a garantizar el cumplimiento de la escolaridad obligatoria a través de formas adecuadas a las necesidades y particularidades de la población que habita en zonas rurales [...]. (LEN, artículo 49)

Sus objetivos son:

- a) Garantizar el acceso a los saberes postulados para el conjunto del sistema a través de propuestas pedagógicas flexibles que fortalezcan el vínculo con las identidades culturales y las actividades productivas locales.
- b) Promover diseños institucionales que permitan a los/as alumnos/as mantener los vínculos con su núcleo familiar y su medio local de pertenencia, [...].
- c) Permitir modelos de organización escolar adecuados a cada contexto, [...] agrupamientos de instituciones, salas plurigrados y grupos multiedad, [...], escuelas de alternancia, escuelas itinerantes u otras, que garanticen el cumplimiento de la obligatoriedad escolar y la continuidad de los estudios [...]
- d) Promover la igualdad de oportunidades y posibilidades asegurando la equidad de género. (LEN, artículo 50)

La población rural en Argentina constituye el 10 % del total y la cifra se refleja en la matrícula que asiste al sistema educativo, pero dada la extensión territorial del país la dispersión de la oferta es muy alta.

Existen varias opciones institucionales para garantizar la EI entre la población rural: 1) salas de EI anexas a escuelas primarias rurales a cargo de una docente titulada en EI bajo la conducción pedagógica del director de primaria; 2) jardines nucleados

compuestos por varias salas con maestras de EI localizadas en escuelas primarias rurales bajo la conducción de una directora de nivel inicial itinerante, y 3) docentes de EI itinerantes que atienden dos escuelas alternadamente. En todas estas opciones las salas son multiedad (con niños de 5 y 4 años y en menor proporción de 3 años). En la actualidad, aún se registran casos de escuelas primarias unidocentes o bidocentes a las que asisten niños menores de 6 años que son integrados a las actividades de enseñanza por sus maestros, quienes no cuentan con formación específica sobre EI. Para atender estas situaciones, el Ministerio de Educación Nacional (2017) publicó dos cuadernillos, uno para el maestro de primaria y otro para los niños, con actividades específicas de EI.

### Educación intercultural bilingüe

En Argentina se registra población de al menos diecisiete pueblos originarios con una concentración territorial en la zona norte (principalmente población wichi, qom, mocoví, mbyá, pilagá, colla, ava guaraní, entre otros) y mapuche en el sur (Ministerio de Educación Nacional, 2007).

La reforma de la Constitución Nacional de 1994 garantiza a los pueblos originarios “el derecho a una educación bilingüe e intercultural”. En ese marco se han promulgado distintas leyes a nivel nacional y provincial que reconocen la diversidad cultural y lingüística de nuestro país, así como el derecho de los niños aborígenes al aprendizaje y enseñanza de su lengua originaria y del español. (Ojea, 2019, p. 19)

Según la LEN, la educación intercultural bilingüe (EIB):

[...] es la modalidad del sistema educativo de los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria que garantiza el derecho constitucional de los pueblos indígenas, [...], a recibir

una educación que contribuya a preservar y fortalecer sus pautas culturales, su lengua, su cosmovisión e identidad étnica; a desempeñarse activamente en un mundo multicultural y a mejorar su calidad de vida. [...] promueve un diálogo mutuamente enriquecedor de conocimientos y valores entre los pueblos indígenas y poblaciones étnica, lingüística y culturalmente diferentes, y propicia el reconocimiento y el respeto hacia tales diferencias. (Artículo 52)

En Argentina, los niños indígenas crecen en contextos sociolingüísticos diversos caracterizados por el contacto español-lengua(s) indígena(s), por lo que su socialización primaria puede llevarse a cabo: fundamentalmente en lengua aborígen, en lengua(s) indígena(s) y español, o principalmente en español (Ojea, 2019).

Esto implica una serie de desafíos en el desarrollo de propuestas pedagógicas multiculturales y bilingües para la EI. A pesar de que se han implementado diversos programas sobre esta temática, la mayoría estuvo centrada en la educación primaria. En EI se ha registrado un avance con la designación de docentes y auxiliares docentes aborígenes en las provincias del norte (como Chaco, Formosa, Jujuy y Salta), pero la organización y gestión de esta modalidad aún amerita un fuerte impulso en el nivel.

### Educación especial

La educación especial (EE) atiende niños con distintas discapacidades: visual (ceguera, disminución visual); auditiva (sordera, hipoacusia); motora (pura, neuromotora); intelectual, y trastornos del desarrollo, entre otras. La LEN define que las jurisdicciones:

[...] establecerán los procedimientos y recursos correspondientes para identificar tempranamente las necesidades educativas derivadas de la discapacidad o de trastornos en

el desarrollo, con el objeto de darles la atención interdisciplinaria y educativa para lograr su inclusión desde el Nivel Inicial. (Artículo 43)

Más allá de que existe un sistema con instituciones propias, la ee promueve la integración de los niños en el sistema de educación común. A pesar de la complejidad que esto implica para docentes sin formación específica, la EI es el nivel que resulta más permeable a esta posibilidad. Según la disponibilidad de recursos humanos, las instituciones cuentan con docentes de ee que acompañan a los niños que lo requieren, sobre todo en centros urbanos y en algunas jurisdicciones puntuales.

#### Educación en contextos de privación de libertad

Esta es una modalidad que busca garantizar educación en situaciones de privación de libertad. Para la EI se establece una regulación específica para niños menores de 5 años que se encuentran con sus madres mientras ellas cursan condena. Su objetivo es ofrecer:

[...] atención educativa de nivel inicial a los/as niños/as de cuarenta y cinco (45) días a cuatro (4) años de edad, nacidos/as y/o criados/as en estos contextos, a través de jardines maternales o de infantes, así como otras actividades educativas y recreativas dentro y fuera de las unidades penitenciarias. (Artículo 58)

#### Educación domiciliaria y hospitalaria

[...] es la modalidad del sistema educativo en los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria, destinada a garantizar el derecho a la educación de los/as alumnos/as que, por razones de salud, se ven imposibilitados/as de asistir

con regularidad a una institución educativa en los niveles de la educación obligatoria por períodos de treinta (30) días corridos o más. (Artículo 60)

El objetivo de esta modalidad es garantizar la igualdad de oportunidades a los/as alumnos/as, permitiendo la continuidad de sus estudios y su reinserción en el sistema común, cuando ello sea posible. (Artículo 61)

### Servicios no formales

La elaboración de un mapa de los servicios de cuidado y educación de la PI que no dependen del sistema educativo formal es aún un asunto pendiente. Existen estudios que describen y analizan experiencias en distintas zonas del país, y que incluyen también una mirada histórica porque dichos servicios atravesaron diferentes etapas y su perfil institucional fue cambiando en el transcurso de los años (Forni, 2004; Fundación CYA, 2008; UNICEF y UNSAM, 2011; Rozengardt, 2014; UNICEF, FLACSO y CIPPEC, s. f., entre otros).

Rozengardt plantea precisamente las categorías formal-no formal para distinguir estos universos destacando la heterogeneidad e incluso las mixturas presentes en los servicios:

El universo No Formal incluye instituciones de diverso tipo, características y fines. Quizás el aspecto que los identifica más claramente es su no integración dentro del sistema educativo formal. Son espacios cuya gestión y funcionamiento no está —por completo o parcialmente— controlado por una autoridad pública específica de referencia. En algunos casos dependen directamente de organismo públicos, en otros intervienen varias instituciones públicas, en general sin coordinación, y en muchos otros no se observa interven-

ción alguna del Estado en sus distintos niveles. La falta de regulación y supervisión es identificada por los especialistas como uno de sus mayores déficits.

La dependencia institucional, normativa y financiera de los EPI [Espacios de PI] es determinante para poder analizarlas en perspectiva de las políticas sociales. [...] las instituciones no reguladas ni supervisadas por el sistema educativo formal [...] dependen, en general, de las áreas sociales nacionales, provinciales, municipales o han surgido de la misma comunidad y de sus organizaciones. El complejo entramado ofrece variedades de mixturas entre todas las formas mencionadas, como instituciones comunitarias no gubernamentales que integran redes municipales, instituciones públicas que ofrecen servicios a través de organizaciones, entre otras. [...]

Se pueden identificar también, modalidades mixtas e inclusive algunas de compleja caracterización, como las iniciativas comunitarias con fines de lucro, particular sistema privado no regulado por la educación pública de gestión privada que se emparenta fuertemente con las modalidades de la economía social. (2014, pp. 76, 77)

Estos servicios cumplieron funciones diversas porque respondieron a multiplicidad de intereses y necesidades comunitarias, barriales y familiares. Aunque se iniciaron ofreciendo servicios de alimentación como comedores o merenderos para niños pequeños y no tan pequeños, progresivamente fueron incorporando otras actividades como el cuidado de niños menores de 6 años, el apoyo escolar para niños de primaria y adolescentes, y los talleres de formación laboral u otros destinados a las mujeres.

Además, las organizaciones fueron conformando redes para apoyarse y fortalecerse. En la provincia de Buenos Aires desde hace treinta años las redes de jardines comunitarios articulan sus acciones y negocian condiciones de funcionamiento y apoyo

frente al Estado. También pueden destacarse experiencias de este estilo en el Gran Rosario, la periferia de Córdoba y de otras grandes ciudades. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), durante la década de los noventa del siglo pasado funcionaron algunos programas estatales que mantuvieron vínculos con las organizaciones comunitarias de las villas de emergencia y las nuevas y precarias urbanizaciones. En la actualidad funcionan centros de gestión asociada entre CABA y ONG denominados Centros de Primera Infancia, que atienden niños hasta los 4 años de edad (UNICEF, FLACSO y CIPPEC, s. f.).

Otras experiencias [...] en zonas rurales, de las más destacadas fue el Programa “Yachay”, implementada por oclade, Organización Claretiana para el Desarrollo, que no solo enfocó su accionar en la cuestión rural, sino en la niñez de comunidades indígenas andinas de las provincias de Jujuy y Salta ubicadas en el noroeste argentino.

La experiencia Crecer juntos se destacó en otros escenarios geográficos como Tucumán, Chaco, Córdoba, Mendoza (Rozenhardt, 2014, p.67).

## Tensiones y problemáticas

Con base en la información analizada sobre los servicios de educación y cuidado de la PI en Argentina, pueden identificarse una serie de tensiones y problemáticas, algunas de las cuales mencionamos a continuación en un ejercicio que dista de ser exhaustivo.

Un primer aspecto se centra en la franja de los más pequeños en atención a lo que plantea la Convención de los Derechos del Niño: seguir fortaleciendo programas de salud y de educación con fuerte involucramiento de las familias.

Así, durante el período comprendido entre el nacimiento y los 3 años de vida, la implementación de políticas complementarias de cuidado y educación no requiere que tengan status formal y tampoco que estén destinadas directamente a los niños. Lo que sí es estratégico es la implementación de políticas de atención de los niños de 0 a 2 años de forma conjunta con las familias, en particular con la madre o la figura de apego y [...] favorecer pautas de crianza que fortalezcan la parentalización, la comprensión del desarrollo infantil, la empatía y las estrategias para la atención integral del niño, para el juego y para el desarrollo lingüístico y cognitivo. [...] los programas educativos pueden asumir diversos formatos: en el hogar, en los centros de salud, en espacios comunitarios, a través de cartillas, de programas de televisión o de radio, según las necesidades de la población. Importa que incluyan un fuerte componente de enriquecimiento del mundo simbólico con el acceso a bienes culturales diversos: música, arte, juguetes, acercamiento a los textos. (Batiuk, 2015, p. 270)

Otra cuestión fundamental es la necesidad de avanzar en una adecuada articulación entre los servicios formales y no formales, ya que la oferta se organiza bajo dos circuitos diferenciados que no resultan necesariamente complementarios, sino que se encuentran signados por el desarrollo de iniciativas comunitarias que se originaron y crecieron frente a la carencia o insuficiencia de servicios estatales en diversas comunidades.

La tercera cuestión, derivada de lo anterior, es la urgencia de brindar organicidad a los servicios no formales a través de financiamiento y supervisión sin necesidad de comprometer su impronta comunitaria identitaria. Los avances registrados en materia de legislación, financiamiento de programas y supervisión de los estados (nacional y subnacionales) aún

resultan insuficientes. En esta línea, un asunto fundamental es la formalización de un mapa de las ofertas no formales con base en información confiable y pública.

Otro aspecto a considerar es la necesidad de una adecuada planificación e implementación de políticas de extensión de la oferta educativa que en principio logre cumplir con los compromisos definidos por ley: cobertura plena para 5 y 4 años y universalización progresiva de la oferta a los 3.

En el 2015 el gobierno argentino anunció la implementación del Programa 3000 Jardines con la promesa de construir nuevos establecimientos de EI. Pasados dos años, modificó dicha promesa y propuso construir 10 000 aulas para finales de 2019, lo que de acuerdo con las previsiones tampoco será alcanzado.

La otra cara del acceso es la calidad de los servicios, centralmente los aprendizajes que las instituciones deben garantizar a través de propuestas de enseñanza adecuadas cada la etapa vital, oportunas y culturalmente pertinentes.

Las investigaciones coinciden en reconocer el juego como un aspecto estratégico para evaluar la calidad de la escuela infantil, pero varios estudios (Batiuk y Coria, 2015; Sarlé, 2001, 2006, 2008) señalan el lugar marginal del juego en las propuestas de enseñanza de las instituciones de EI, situación que parece estar generalizada en la región:

En el caso del nivel inicial, es fundamental volver a ubicar el juego en el centro del aprendizaje. Los jardines de infantes se están convirtiendo en espacios que preparan para una etapa posterior, pero los niños no están jugando, no están descubriendo, no están imaginando, no se están asombrando. Los niños tienen que jugar porque esa es su forma de vida y así aprenden. (SIPI, 2014, p. 1)

En línea con el tema de calidad y pertinencia cultural se reconoce la necesidad de avanzar en el diseño e implementación de propuestas adecuadas a las modalidades de educación, en particular a la modalidad rural, la intercultural bilingüe y la especial. Finalmente, siguiendo con aspectos ligados a la calidad, está pendiente el impulso de políticas pertinentes de formación inicial y continua de los perfiles responsables del cuidado y la educación de los niños pequeños tanto en los servicios formales como en los no formales. Más allá de la recomendación general de contar con docentes titulados a cargo de los niños más pequeños, varias investigaciones subrayan el rol destacado que tienen las educadoras/cuidadoras no docentes.

La especificidad de la tarea de las madres cuidadoras —que trabajan en contextos de extrema pobreza— reside en la posibilidad de ser portavoces de la comunidad de pertenencia, particularmente de las familias de los niños. El conocimiento del medio les permite lograr una mayor comprensión y proximidad a los pequeños a su cargo facilitando el acceso y la comunicación con las familias. (Label, 2005, p. 75)

Como venimos sosteniendo,

El acceso a la educación temprana se reconoce como un factor principal hacia la construcción de equidad social. En Argentina, las desigualdades en esta materia están fuertemente determinadas por el nivel socioeconómico [...]. No obstante, está probado que si se invierte progresivamente en políticas para la p, en particular en la dirigida a los niños en situación de pobreza, las desigualdades pueden reducirse. La clave para achicar las brechas es la calidad de los servicios sean estos destinados a las familias, bajo modalidades formales o no formales. (Batiuk, 2015, p. 266)

La producción de información y conocimiento sobre estos resulta crucial para orientar la definición de políticas públicas. Esperamos que la producción de REDUCAR resulte un aporte para los países participantes.

## Referencias

- Batiuk, V. (2015). Educación Infantil: una prioridad política y social. Avances, agenda y estrategias. En J. C. Tedesco (comp.), *La educación argentina hoy. La urgencia del largo plazo*. Siglo XXI-Fundación OSDE.
- Batiuk, V. y Coria, J. (2015). *Las oportunidades educativas en el nivel inicial en Argentina*. Aportes para mejorar la calidad de la enseñanza. UNICEF-OEI.
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). (2013). *Licencias: protección social y mercado laboral*. Equidad en el cuidado. CIPPEC.
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). (2017). *Más días para cuidar: Una propuesta para modificar el régimen de licencias desde la equidad*. CIPPEC.
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). (2018). *Garantizar la inversión en infancia: una prioridad en tiempos de crisis*. CIPPEC.
- Consejo Federal de Cultura y Educación. (2004, 27 de abril). *Resolución n.º 214*. Boletín Nacional (2006, 9 de marzo). <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-214-2004-114530>.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. (2004). *Primeros Años. Programa Nacional de Desarrollo Infantil. Informe de gestión*. Presidencia de la Nación.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. (2016). *Primeros Años. Acompañando la Crianza*. Informe de evaluación. Presidencia de la Nación.
- Diker, G. (2001). *Organización y perspectiva de la educación inicial en Iberoamérica: principales tendencias*. OEI.

- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM). (2011). *Servicios de atención a niños y niñas de 45 días a 36 meses*. UNICEF- UNSAM .
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). *Mapa de la educación inicial en Argentina (en prensa)*. Fundación CyA. (2008) Prácticas y experiencias educativas en jardines comunitarios. Fundación CyA.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). (s. f.). *Análisis de los centros de PI. Principales resultados. Informe preliminar*. UNICEF-FLACSO-CIPPEC.
- Forni, P. (2004). Prácticas organizativas, patrones de articulación y desarrollo de las organizaciones comunitarias de base. Estudios de caso en barrios de la Matanza. Serie Documentos de Trabajo n.º 029, IDICSO-Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador.
- Honorable Congreso de la Nación Argentina. (1974, 5 de septiembre). *Ley Nacional de Contrato de Trabajo n.º 20 744*. Boletín Oficial (1974, 27 de septiembre). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=25552>
- Honorable Congreso de la Nación Argentina. (1993, 14 de abril). *Ley Federal de Educación n.º 24 195*. Boletín Nacional (1993, 5 de mayo). <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24195-17009>
- Honorable Congreso de la Nación Argentina. (2005, 28 de septiembre). *Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes n.º 26 061*. Boletín Oficial (2005, 26 de octubre). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=110778>
- Honorable Congreso de la Nación Argentina. (2006, 14 de diciembre). *Ley de Educación Nacional n.º 26 206*. Boletín Oficial (2006, 28 de diciembre). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=123542>
- Honorable Congreso de la Nación Argentina. (2007, 28 de marzo). *Ley Nacional de Centros de Desarrollo Infantil n.º 26 233*. Boletín Oficial (2007, 26 de abril). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=127532>

- Honorable Congreso de la Nación Argentina. (2014, 3 de diciembre). *Ley de Obligatoriedad de Asistencia a la Educación Inicial desde los 4 Años n.º 27 045*. Boletín Oficial (2015, 7 de enero). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=240450>
- IPE y UNESCO. (2018). *Avances en la construcción de sistemas para la protección integral de los derechos de la PI en Iberoamérica*.
- Label, C. (2005). La tarea de las educadoras no docentes en las instituciones comunitarias. En M. Pereira. (coord.). (2005). *Intervenciones en la PI. Prevención y asistencia en salud y educación*. Noveduc.
- Lester, S. y Russell, W. (2011). *El derecho de los niños y las niñas a jugar. Análisis de la importancia del juego en las vidas de los niños y niñas de todo el mundo*. Fundación Bernard van Leer. [http://www.de0a18.net/pdf/doc\\_drets\\_5\\_elderecho.pdf](http://www.de0a18.net/pdf/doc_drets_5_elderecho.pdf)
- Ministerio de Desarrollo Social y UNICEF. (2018). *Relevamiento de espacios de primera infancia a nivel país*. Subsecretaría de Primera Infancia.
- Ministerio de Educación Nacional. (2004). *Núcleos de aprendizaje prioritarios para el nivel inicial*. Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional. (2007). *Las escuelas que reciben alumnos indígenas. Un aporte a la educación intercultural bilingüe*. Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional. (2011). *Modelos organizacionales en la educación inicial*. S. Laffranconi (coord.). Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional. (2016). *Para aprender con la familia y en la escuela*. Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional. (2017). *Sistema educativo nacional. Informe estadístico*. Ministerio de Educación Nacional.
- Ojea, G. (2019). *Serie Dany. Enseñanza de español como segunda lengua en educación intercultural bilingüe. Propuestas para nivel inicial y primer grado*. Guía n.º 0. UNICEF-OEI.
- Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA). (2018). *Estancamiento estructural, pobreza crónicas y desigualdades sociales en la argentina urbana (2010-2018). Documento 2/18: Estimación de pobreza monetaria según la eph-indec y la EDSA-agenda para la equidad (2010-2018)*.

- Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). (2009). *Sistema de información sobre PI en Iberoamérica*. Documento de presentación. OEI.
- Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2018). *El nivel inicial en el ámbito rural. Propuestas de enseñanza*. OEI- UNICEF.
- Poder Ejecutivo Nacional. (2016, 11 de abril). *Decreto Plan Nacional de PI n.º 574*. Boletín Oficial (2016, 12 de abril). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=260280>
- Presidencia de la Nación. (2019, 7 de enero). *2018: el Programa Primera Infancia en números*. Argentina.gob.ar <https://www.argentina.gob.ar/noticias/2018-el-programa-primera-infancia-en-numeros>
- Presidencia de la Nación. (s. f.). *Primera Infancia-Acompañamos la Crianza*. Argentina.gob.ar <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/primerosanos>
- Repetto, F., Díaz, G., Aulicino, C., De Acával, O. y Acuña, M. (2016). *El futuro es hoy. PI en la Argentina*. CIPPEC-Biblos.
- Rosemberg, C., Borzone, A. M., Diuk, B., Silvestri, A. y Plana, D.(2004). *Niños y maestros por el camino de la alfabetización*. Novedades Educativas.
- Rozengardt, A. (2014). *Estudio sobre el rol de los servicios no formales de cuidado y educación de la primera infancia como dispositivos de inclusión social: propuesta de una matriz de valoración del papel de los espacios no formales de cuidado y educación de la primera infancia en la realización de los derechos humanos de las niñas y los niños* [tesis de maestría]. FLACSO.
- Sarlé, P. (coord.). (2001). *Juego y aprendizaje escolar. Los rasgos del juego en la educación infantil*. Novedades Educativas.
- Sarlé, P. (2006). *Enseñar el juego y jugar la enseñanza*. Paidós.
- Sarlé, P. (coord.). (2008). *Enseñar en clave de juego. Enlazando juegos y contenidos*. Novedades Educativas.
- SIPI. (2014). *El desafío de construir una auténtica pedagogía latinoamericana para la educación inicial*. Conversación con María Victoria Peralta. Directora del Instituto Internacional de Educación Infantil de la Universidad Central de Chile. SIPI-SITEAL.

- Tuñón, I. (2018) *(In)equidades en el ejercicio de los derechos de niñas y niños en el período 2010-2017*. Documento estadístico. Barómetro de la Deuda Social de la Infancia. Fundación de la Universidad Católica Argentina.
- Tuñón, I. (2014). *Derecho al juego. Entre el tiempo escolar, los amigos y el espacio público*. Boletín del Barómetro de la Deuda Social de la Infancia. <https://www.academica.org/ianina.tunon/13>
- Valiño, G. (2006). *El juego en la infancia y en el nivel inicial*. Ministerio de Educación Nacional.