

Cuidar, enseñar y criar al mismo tiempo: el desafío para las políticas públicas para la primera infancia en Argentina

Alejandra Cardini | Gala Díaz Langou | Jennifer Guevara | Olivia de Achával

Cuidado, enseñanza y crianza (CEC) son elementos indivisibles de toda acción orientada a la primera infancia. Separarlos no es solo una falsa oposición, sino también un entendimiento reducido de los derechos de los niños, como así también de la tarea y responsabilidad de las instituciones y actores que participan de estas tareas. De hecho, mientras más pequeños son los niños, más indivisibles se vuelven estos tres elementos.

Su división se traduce en un desarrollo heterogéneo y fragmentado de las políticas de CEC para la primera infancia. La heterogeneidad se observa en que conviven en paralelo diversos formatos institucionales, que incluyen jardines de infantes oficiales y no oficiales y espacios de primera infancia, entre otros. La fragmentación se manifiesta en disparidades de la oferta en términos territoriales, etarios, socioeconómicos y de sector de gestión.

De acuerdo con la escasa información disponible, entre 2011 y 2012 a nivel nacional, solo el 32% de los niños de entre 0 y 4 accedía a algún tipo de oferta institucional de CEC (MDS y UNICEF, 2013). El porcentaje aumentaba con la edad: mientras que solo el 3,1% de los niños menores de 1 año asistía a instituciones de CEC, en niños de 4 años este porcentaje alcanzaba casi el 80%.

Los déficits de cobertura son más evidentes cuando se contempla solamente la oferta pública: de los niños de 1 año que asistían a algún tipo de oferta, el 68% lo hacía en establecimientos de gestión privada. Este porcentaje se reduce año a año hasta llegar a 31% para los niños de 4 años en 2011-2012 (MDS y UNICEF, 2013). Mientras las familias con mayores recursos pueden suplir el déficit de oferta estatal recurriendo al mercado (en establecimientos privados a elección o en casas particulares con personal contratado), las familias con menores recursos no siempre pueden

afrontar este costo, y deben recurrir a familiares o a arreglos comunitarios de CEC.

Estas disparidades se refuerzan en términos territoriales. Entre 2011 y 2012 la asistencia a centros de desarrollo infantil en todas sus modalidades, para niños entre 0 y 4 años era del 61,7% en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero del 15,5% en el Noroeste Argentino. De todas maneras, cabe destacar que las disparidades jurisdiccionales son solo una primera capa de las disparidades territoriales. El carácter urbano, periurbano o rural del territorio es una segunda dimensión que, pese a su importancia, es difícil de medir.

Hay que reducir la fragmentación de la oferta. Para ello, la articulación entre formatos institucionales representa un avance necesario, aunque no suficiente. La preocupación por la rectoría -centrada en unificar o amalgamar la oferta- debe combinarse con un fuerte debate y una sólida apuesta a la calidad en el marco de una política integral para la primera infancia. Para superar la existencia de circuitos diferenciados, es importante partir de un mayor conocimiento de la oferta y de sus heterogéneas características. La escasa información disponible acerca de la cobertura y la distribución de instituciones, su heterogeneidad y fragmentada regulación dificulta la posibilidad de pensar en mejores políticas públicas para la primera infancia.

La tríada de cuidado, enseñanza y crianza se entiende en este trabajo como una unidad fundamental que describe las tres acciones destinadas a la primera infancia. Es necesario partir de una mirada amplia de estos procesos, que trascienda al sistema educativo e incluya a todos los formatos institucionales y actores que participan de la acogida de los niños.

RESUMEN EJECUTIVO

El uso de un lenguaje que no discrimine por género es una de las preocupaciones de las autoras. Sin embargo, dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en español y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar el femenino y masculino en simultáneo para visibilizar la existencia de todos los géneros, se optó por emplear el genérico tradicional masculino. Se entiende que todas las menciones en genérico representan siempre a todos los géneros, salvo cuando se especifique lo contrario.

Cuidado, enseñanza y crianza son elementos indivisibles de toda acción orientada a los niños en su primera infancia (Broström, 2006). Separarlos no es solo una falsa oposición, sino también un entendimiento reducido de los derechos de los niños y de la tarea y responsabilidad de las instituciones y actores que participan de su cuidado, enseñanza y crianza. De hecho, mientras más pequeños son los niños, más indivisibles se vuelven estos tres elementos.

La división entre cuidado, enseñanza y crianza es de larga data. La diferenciación de las dos primeras nace de una separación fundacional. Las instituciones abocadas a la “enseñanza” aparecieron entre fines del siglo XIX bajo la forma de jardines de infantes (Batiuk, 2015), como espacio de “enseñanza” a través del juego y de preparación para la escuela primaria (Kaga, Bennet & Moss, 2010). Por su parte, la masiva inserción laboral de las mujeres trajo aparejado el crecimiento de los espacios de “cuidado” infantil. Ante la debilidad de las políticas públicas de cuidado infantil (en particular en lo referido a su cobertura), en los últimos treinta años, fueron las organizaciones sociales y comunitarias las que cobraron protagonismo brindando a espacios, que progresivamente recibieron el reconocimiento y apoyo del Estado (Pautassi y Zibechi, 2010).

El efecto de esta división es un desarrollo fragmentado y heterogéneo de las políticas para la primera infancia. Se contribuye así a separar lo que en la práctica es inseparable: cuidado, enseñanza y crianza son las formas de introducir a las nuevas generaciones en el mundo. Cualquier formato institucional o división de responsabilidades que escinda estas formas empobrece la calidad de la oferta de cuidado, enseñanza y crianza para los niños en su primera infancia.

Al hacerlo, se incumple el derecho de los niños al desarrollo pleno de sus potencialidades y a los principios de la universalidad e indivisibilidad de

los derechos¹. Al mismo tiempo, dado que las mujeres son responsabilizadas culturalmente de las tareas de crianza y cuidado, serán quienes deban absorber los roles que queden fuera de las prestaciones estatales producto de esta división. Por lo tanto, al contribuir a la pobreza de tiempo² de las mujeres, se dificulta el logro de la equidad de género³.

Para favorecer la disolución de esta histórica división se hace referencia a la tríada cuidado, enseñanza y crianza (CEC) como una unidad fundamental que describe las tres acciones adultas sobre los niños en esta etapa de la vida. Es necesario partir de una mirada amplia de estos procesos que trascienda al sistema educativo e incluya a todos los formatos institucionales y actores que participan de la acogida de los niños.

Un mapa heterogéneo

La oferta de CEC para la primera infancia en Argentina es heterogénea. En primer lugar, la oferta presenta formatos institucionales diversos que dependen de distintos sectores, principalmente de los Ministerios de Educación y Desarrollo Social⁴.

El Ministerio de Educación y Deportes de la Nación es el organismo que fija las políticas y estrategias del sistema educativo y es la autoridad de aplicación de la Ley Nacional de Educación (N° 26.206). Los Ministerios de Educación provinciales son los responsables de planificar, administrar y financiar el sistema educativo en su jurisdicción y realizar la supervisión pedagógica necesaria.

La educación inicial es el primer nivel de nuestro sistema educativo y se organiza en dos ciclos (Art. 18, Ley de Educación Nacional, N° 26.206): el jardín maternal (45 días a 2 años) y el jardín de infantes (3 a 5 años). La mayor parte de la oferta se encuentra bajo la rectoría de los ministerios de educación jurisdiccionales, y puede ser de gestión estatal o privada.

Las instituciones de educación inicial pueden adoptar formatos diversos de acuerdo a la franja etaria de atención, la disponibilidad de equipo directivo, la organización de las secciones (independientes o múltiples) y el turno (simple, extendido, completo o especial). Se incluyen también aquí instituciones de gestión privada incorporadas y

1 Universalidad e indivisibilidad son dos de los principios rectores que guían tanto a la Convención de los Derechos del Niño (1989) como, en Argentina, a la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (N° 26.061). Estas normativas reconocen el valor de los procesos de cuidado, enseñanza y crianza en la primera infancia, y establecen que los Estados son responsables de garantizarlo, para lo que deben implementar estrategias integrales, multidisciplinarias y continuas.

2 Las mujeres en Argentina dedican 6,4 horas diarias a las tareas de cuidado, mientras que los varones les dedican 3, 4 horas por día (INDEC, 2006). Esto genera una doble jornada laboral para las mujeres.

3 La manera en la que una sociedad organiza la provisión de crianza, enseñanza y cuidado también tiene implicancias significativas para el logro de la equidad de género (Esquivel, Faur y Jelin, 2012). Así, la oferta institucional de CEC también tiene impactos positivos en la inserción laboral de las madres y en la equidad de género.

4 El sector Salud ha tenido un rol subsidiario en la generación de formatos institucionales para la primera infancia. Por la poca relevancia del sector en la provisión de estos formatos en la actualidad, no se incluye en el estudio.

no incorporadas a la enseñanza oficial⁵. Tal como señalan Narodowski & Moschetti (2014) la participación privada en la educación inicial es la mayor de todo el sistema (33,5 %).

Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a través de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) tiene como principal objetivo promover políticas que garanticen el adecuado desarrollo de los niños, particularmente en su primera infancia, desde una perspectiva integral. A partir de la sanción de la Ley de Centros de Desarrollo Infantil (N° 26.233), la SENNAF es el órgano de aplicación responsable de regular el funcionamiento de todos los Centros de Desarrollo Infantil —entendidos en la práctica como los espacios de CEC no dependientes del Ministerio de Educación que atienden a niños hasta los 4 años— y brindar capacitación, sistematización y asistencia técnica y financiera para su creación, fortalecimiento y organización operativa.

De este modo, el conjunto de estos formatos institucionales configura un mapa complejo del que participan una diversidad de actores (Estado, sector privado y sociedad civil), sectores de política (desarrollo social y educación), y niveles de gobierno (nacional, provincial y local). Este heterogéneo universo es difícil de clasificar. Por un lado, **hay una ausencia de datos confiables y públicos que permitan organizar, cuantificar y trazar un mapa de las instituciones de la primera infancia**. Por el otro, las fuentes de información disponibles muestran limitaciones para estimar con precisión su distribución y cobertura.

Solo existe una encuesta pública a nivel nacional sobre asistencia a servicios de cuidado, enseñanza y crianza, dependientes tanto del sistema educativo como del sector de desarrollo social o los gestionados por organizaciones de la sociedad civil (OSC): la Encuesta sobre Condiciones de Vida de Niñez y Adolescencia (ECOVNA)⁶. Esta encuesta, realizada en localidades urbanas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y UNICEF, reveló que entre 2011 y 2012 a nivel nacional solo 32% de los niños de entre 0 y 4 accedía a algún tipo de oferta institucional de cuidado, enseñanza y crianza (MDS y UNICEF, 2013).

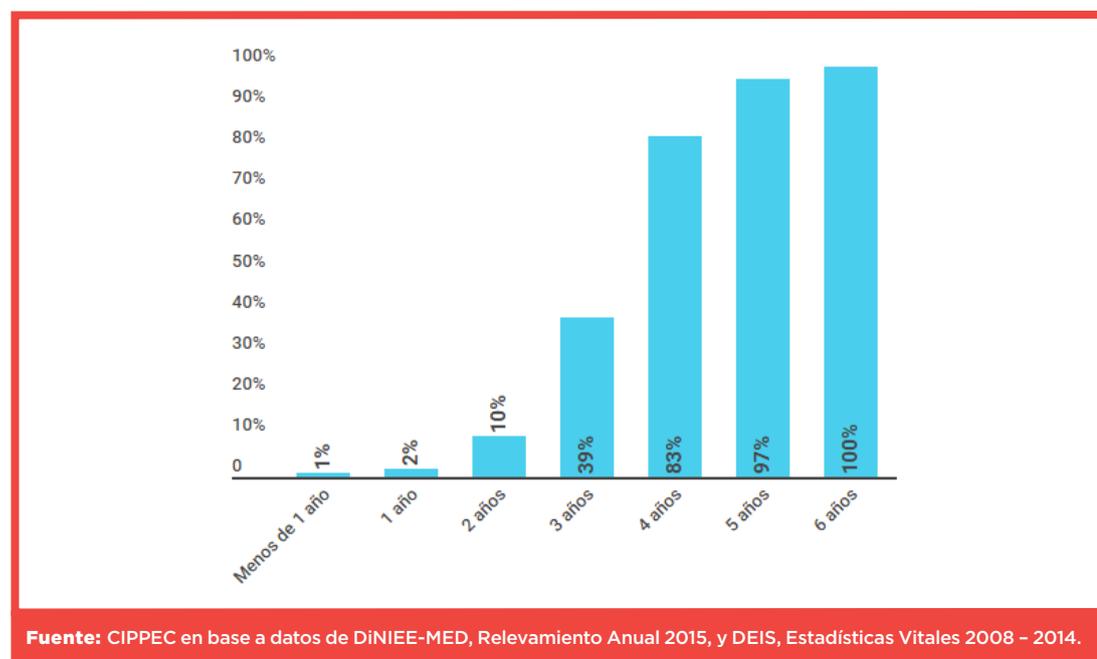
El porcentaje de asistencia varía según la edad de los niños: mientras que solo 3% de los niños menores de 1 año asistía a algún tipo de oferta institucional entre 2011 y 2012, en niños de 1 año el porcentaje era de 8%, de 2 años era 20%, de 3 años era 51% y en los de 4 años alcanzaba al 77%. Estos déficits en cobertura son aún mayores si se contempla solamente la oferta pública: de los niños de 1 año que asistían a algún tipo de oferta, 68% lo hacía en establecimientos de gestión privada, porcentaje que se reduce año a año hasta llegar a 31% para los niños de 4 años en 2011-2012 (MDS y UNICEF, 2013).

Los datos que se refieren específicamente al sistema educativo reflejan que el nivel inicial solo alcanza a un porcentaje de los niños de 45 días a 4 años (**Gráfico 1**). Tal como sucede con el total de la oferta, mientras más pequeños son los niños, menor es su acceso a la educación inicial.

En lo que refiere a la cobertura de los formatos

Información pública

Gráfico 1.
Tasa de matriculación por edad simple, 0 a 5 años. Argentina (2015)



⁵ Existe también una diversidad de espacios dependientes de provincias, municipios o comunas (salas cunas, espacios de primera infancia, centros comunitarios, entre otros). Se trata de formatos diversos con distinto grado de institucionalidad y formalización que son provistas por una variedad de actores, entre los que se incluyen: organizaciones con y sin fines de lucro, sociedades civiles, gremios, sindicatos, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones barriales y universidades (Kantor & Kaufmann, 2008; Kustich, Manes, Ponce de León & Volonté, 2014; Santillán, 2014).

⁶ Sin embargo, la ECOVNA no permite diferenciar los datos según formatos institucionales, por lo que no permite precisar qué niños están siendo atendidos por cada tipo de oferta.

Oferta heterogénea

institucionales que no dependen del sistema educativo, existe un Registro Nacional de Espacios para la Primera Infancia (RENEPI) a cargo de la SENNAF, cuyos datos no eran públicos al momento de la publicación de este documento. Solo se encuentran disponibles algunos datos derivados de una muestra representativa de una versión provisoria del registro (Rozengardt, 2014). Según una estimación de Repetto et al. (2016), en 2013 existían 5.490 espacios de primera infancia, de los cuales el 41% eran estatales y el resto comunitarios de gestión privada. La mayoría de los niños que asisten (57,8%) pertenecen a la franja etaria de 2 y 3 años.

La heterogeneidad de la oferta se plasma también en las características y diversa calidad de los distintos formatos institucionales (Batiuk & Coria, 2016; Quiroz & Pieri, 2011). Los formatos difieren en cuanto a su enfoque sobre el CEC, la organización de los niños, del tiempo y del espacio, las condiciones mate-

riales y de infraestructura, los perfiles de los profesionales, la modalidad que adoptan las denominadas actividades cotidianas —higiene, alimentación y sueño— y la participación de las familias y de la comunidad.

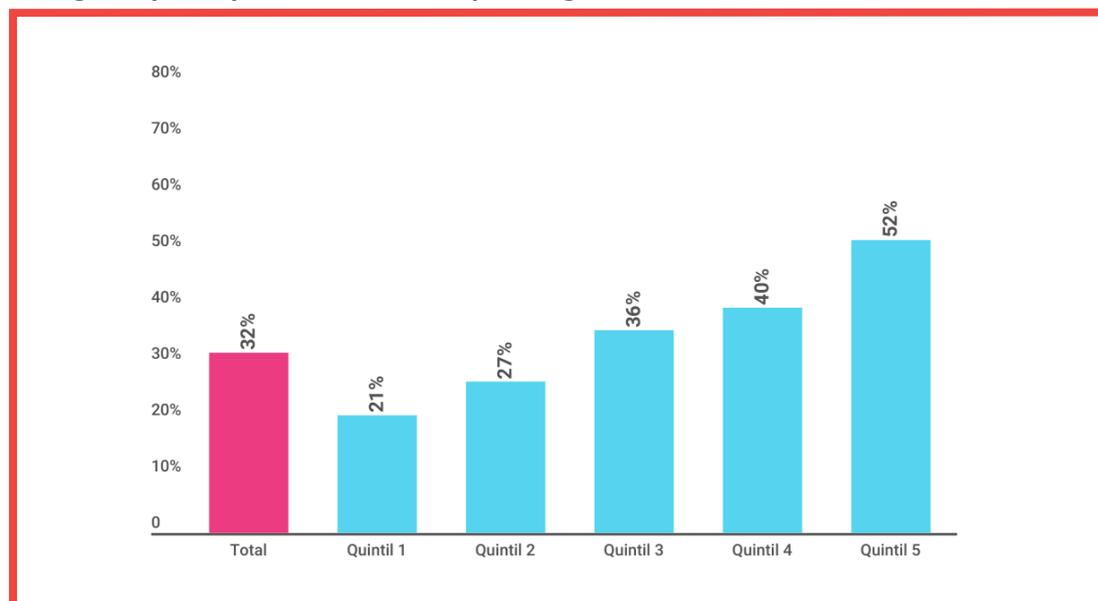
Un mapa fragmentado

Además de ser heterogéneo, el mapa de CEC de la primera infancia está fuertemente fragmentado. Las múltiples disparidades existentes se entrecruzan y solapan **generando circuitos de CEC diferenciados en relación al sector socioeconómico, al tipo de gestión, a las edades de los niños y al territorio.**

Para empezar, la oferta se encuentra fragmentada por sector socioeconómico (**Gráfico 2**).

Gráfico 2.

Tasa de asistencia a instituciones de CEC de la población de 0 a 4 años, según quintiles de ingreso per cápita familiar. Principales aglomerados urbanos (2011-2012)



Fuente: CIPPEC sobre la base de ECOVNA 2011-2012 (MDS y UNICEF, 2013).

Tal como se observa en el **Gráfico 2**, la tasa de asistencia a instituciones CEC entre los 0 y los 4 años del quintil más rico del país más que duplica a la del quintil más pobre (52,1% y 20,7%, respectivamente).

A pesar de que los diferenciales en la asistencia pueden deberse a las elecciones de las familias, las posibilidades que estas tienen para compensar estos déficits no son las mismas. Mientras las familias con mayores recursos pueden suplir el déficit de oferta estatal recurriendo al mercado (en establecimientos privados a elección o en casas particulares con personal contratado específicamente), las familias con menores recursos no siempre pueden afrontar este costo y deben recurrir a arreglos familiares o comunitarios de CEC.

La participación del sector privado en la oferta de CEC es casi ocho veces mayor para el quintil más rico que para el quintil más pobre (75,5% y

9,9%), respectivamente (**Gráfico 3**).

Esta inequidad socioeconómica se ve agravada también por la inequidad de género. Son los quintiles más pobres los que tienen una mayor proporción de mujeres (en muchos casos, como jefas de familia). La dificultad que tienen estas familias para acceder a instituciones de CEC recarga a estas mujeres y empeora sus posibilidades de participación laboral. Esto, a su vez, empeora la calidad de vida de la familia y contribuye a la reproducción intergeneracional de la pobreza.

A lo anterior se agregan las fuertes disparidades por edad que ya se habían observado en el **Gráfico 1** mientras más pequeños son los niños, menos acceden a la oferta de CEC y más alcanzados se encuentran por la oferta de gestión privada.

Finalmente, en Argentina la fragmentación se ve intensificada en términos territoriales.

Gráfico 3.

Tasa de asistencia a instituciones de CEC de la población de 0 a 4 años, según quintiles de ingreso y tipo de gestión. Principales aglomerados urbanos (2011-2012)

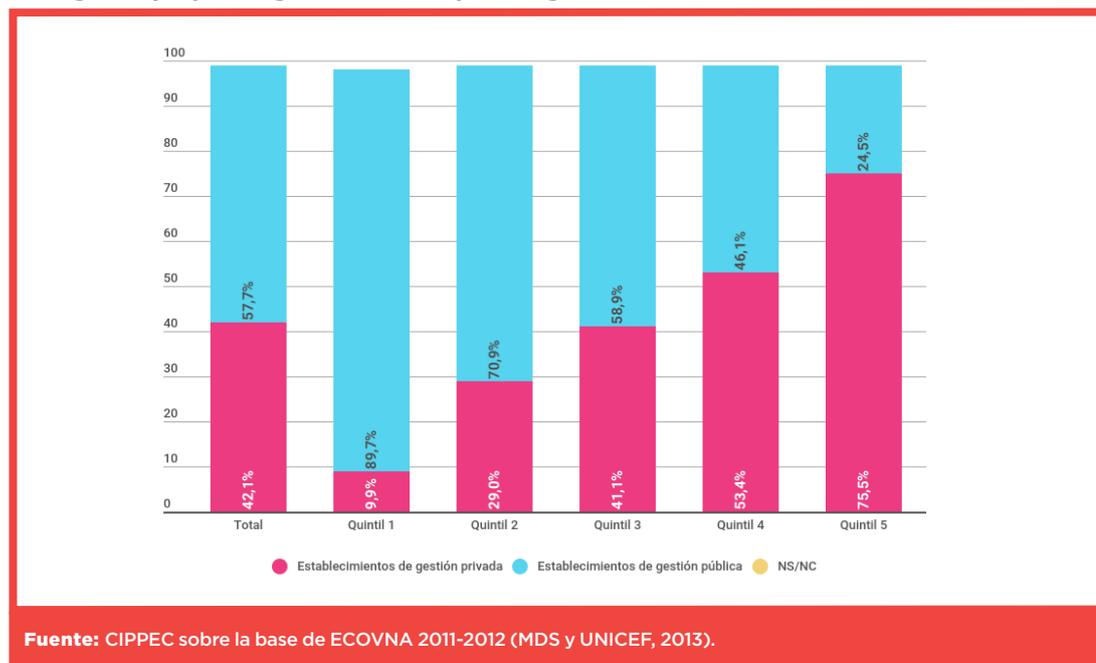
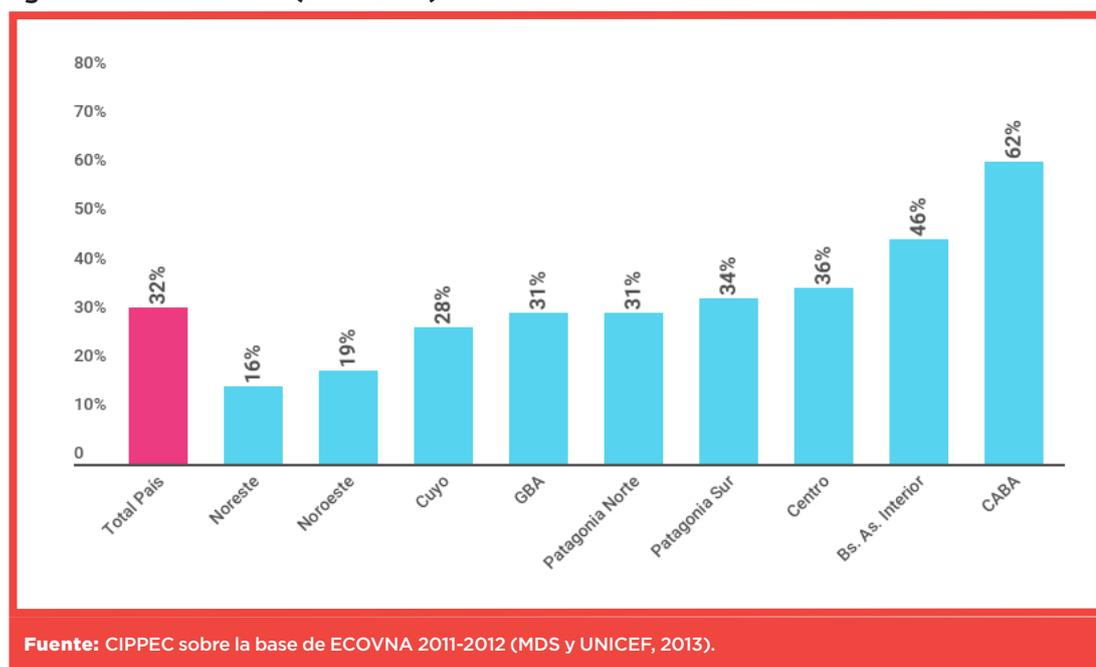


Gráfico 4.

Asistencia de la población de 0 a 4 años a instituciones de CEC por región. Principales aglomerados urbanos (2011-2012)



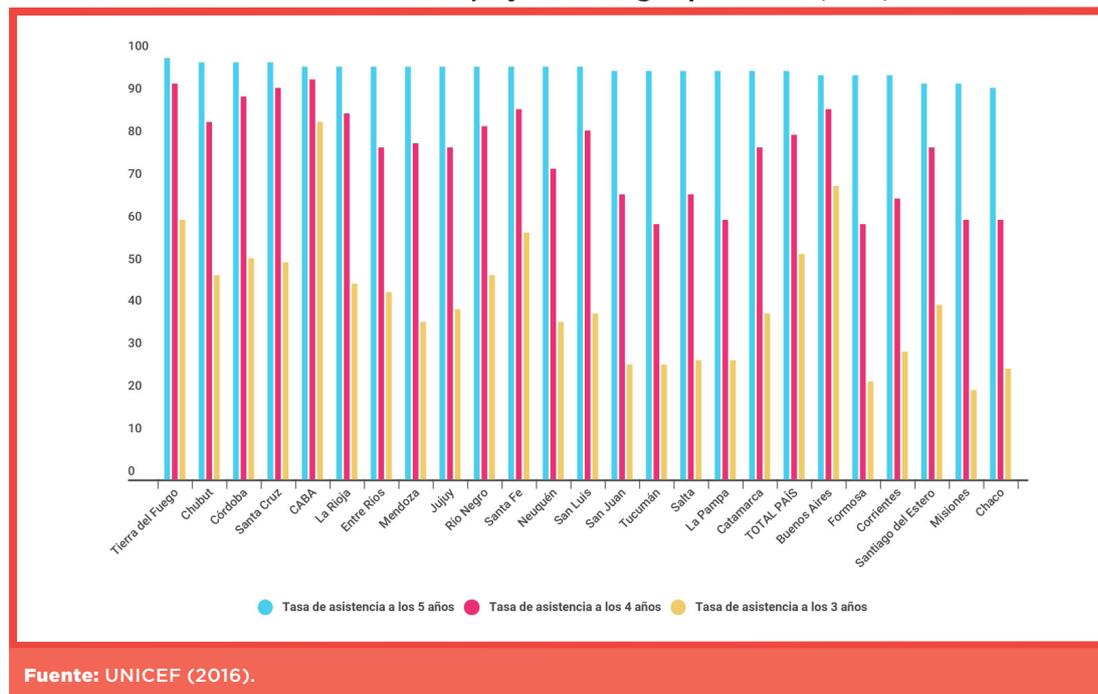
El **Gráfico 4** muestra importantísimas disparidades regionales en la participación infantil en instituciones de CEC. Entre 2011 y 2012, 61,7% de los niños de 0 a 4 años asistían en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero solamente 15,5% en el Noroeste del país.

Los datos específicos para el sistema educativo permiten confirmar estas grandes bre-

chas territoriales (**Gráfico 5**)⁷. Las disparidades se encuentran presentes para las tres salas, pero son más marcadas para las salas de 3 y 4 años. La oferta vinculada al ciclo maternal, no incluida en el gráfico, es marginal en buena parte del territorio.

⁷ La evaluación de la cobertura en el sistema educativo adolece de ciertas limitaciones estructurales, principalmente vinculadas a la ausencia de un relevamiento regular de hogares de alcance nacional. Estas restricciones se intensifican en el nivel inicial dado que en el diagnóstico de cobertura de esta etapa es clave la desagregación por edad simple, con criterios consistentes con las regulaciones que definen la edad de ingreso a cada etapa. Estas limitaciones devienen en un escenario complejo: cada fuente de datos construye un escenario de cobertura diferente. No hay consensos claros sobre cómo medir la cobertura del nivel. En el presente documento se adopta la estimación de cobertura elaborada por la Dirección Nacional de Información y Estadística de la Calidad Educativa y UNICEF.

Gráfico 5.
Tasa de escolarización de las salas de 3, 4 y 5 años según provincias (2015)



Oferta fragmentada

De todas maneras, cabe destacar que las disparidades jurisdiccionales son solo una primera capa de las disparidades territoriales. El carácter urbano, periurbano o rural del territorio es una segunda dimensión que, pese a su importancia, es difícil de medir⁸. La información que surge de relevamientos en hogares en general no incluye a la población rural y, además, no produce datos sobre la asistencia de los niños menores de 3 años.

Estas fragmentaciones se entrecruzan dejando en peor situación a los niños menores de tres años de los primeros quintiles y de las regiones más pobres del país.

Un marco regulatorio con alcance acotado

El carácter heterogéneo de las instituciones para la primera infancia se encuentra atravesado por una regulación de alcance limitado que resulta inadecuada y poco eficaz en un mapa fragmentado. Los distintos formatos institucionales son regulados por diferentes normativas.

Por una parte, la normativa que regula al sistema educativo alcanza únicamente a las instituciones de nivel inicial reconocidas como parte de la enseñanza oficial. Este es el caso de la normativa curricular perteneciente a los niveles nacional, provincial y municipal, así como a la que regula el trabajo y la carrera docente. Por otra parte, el resto de los formatos institucionales no integrados al sistema educativo poseen otras regulaciones con diverso grado de especificidad.

A nivel nacional, la Ley de Educación Nacional (N° 26.206) regula a las instituciones que pertenecen al sistema educativo, mientras que la Ley N° 26.233 regula a los Centros de Desarrollo Infantil.

El alcance acotado que caracteriza a las normativas para esta franja etaria impregna también las iniciativas de política. Por ejemplo, el Plan Nacional de Primera Infancia (Decreto N° 574/2016) alcanza únicamente a las instituciones dependientes del Ministerio de Desarrollo Social. Por su parte, el proyecto de Ley de obligatoriedad de la sala de 3 años, que al momento de escritura de este documento se encontraba en debate en el Congreso, se centra únicamente en la oferta que depende del Ministerio de Educación y Deportes⁹.

¿Por qué la heterogeneidad y la fragmentación son un problema?

Cuando se analiza la situación a la luz del contexto argentino el panorama se torna, cuanto menos, problemático. Si se combina un mapa heterogéneo y fragmentado con una regulación de alcance acotado y un contexto fuertemente desigual en términos socioeconómicos, el efecto pareciera ser la de subsistencia (e incluso el refuerzo) de las desigualdades socioeconómicas existentes.

Dado que la oferta se encuentra fragmentada, los niños de distintas regiones, sectores sociales y edades asisten a formatos institucionales de diversa calidad y con distintos énfasis y enfoques. La

⁸ El Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas es el único relevamiento de población que abarca a la población rural.

⁹ Si bien existen políticas que en su espíritu buscan articular la oferta de varios ministerios —como el Programa Creciendo Juntos llevado adelante por los ministerios de Desarrollo Social y Educación— la falta de datos de cobertura e información de gestión no permiten evaluar su funcionamiento.

denominación habitual que los divide en formatos “educativos” (principalmente en referencia a la educación inicial) y formatos de “cuidado” (centralmente referidos a los formatos dependientes del Ministerio de Desarrollo Social) permite avizorar diferencias. Dado que esta fragmentación afecta más fuertemente a los niños más pequeños, la situación genera circuitos de CEC diferenciados desde la más temprana edad. Cuando a este panorama se le suma el alcance acotado de la regulación, estas diferencias no parecieran verse alteradas, e incluso podrían verse reforzadas.

La heterogeneidad y la fragmentación de la oferta también traen aparejadas importantes consecuencias para las familias, quienes, muchas veces no logran encontrar en estos espacios el apoyo necesario para el cuidado, la enseñanza y la crianza de sus niños pequeños, y deben realizar grandes esfuerzos para conciliar vida productiva y reproductiva. Así, las desigualdades socioeconómicas tienden a determinar las posibilidades de las familias de suplir el déficit de la oferta pública recurriendo al mercado. Los hogares con menos recursos son lo más afectados por este escenario, lo que contribuye a reproducir y/o ampliar las desigualdades de origen, e impactar fuertemente en la inclusión de los niños.

Otros enfoques posibles: abarcar y cohesionar la oferta

Si bien la heterogeneidad y la fragmentación parecieran dominar los mapas de la primera infancia en múltiples países, algunos se han propuesto intervenir en estos procesos para redireccionarlos. La integración o unificación de los mapas “educativos” y de “cuidado” es un horizonte hacia el que se puede avanzar por varios caminos. Todos ellos parten de reconocer que cuidado, enseñanza y crianza son inseparables y, aunque pueden adoptar formas diversas, no puede suceder uno sin el otro.

Por un lado, algunos países han tendido a integrar la rectoría, ya sea en el sector educativo o en el sector de desarrollo social. No obstante, este es un primer paso en un camino más amplio de unificación de la oferta. Suecia, por ejemplo, integró la oferta ligada al “cuidado” y a la “educación” en un proceso iniciado en la década de 1970 que implicó la reorganización de su provisión en instituciones prescolares con una fuerte orientación hacia el juego, la exploración y la creatividad y la unificación de la rectoría en el sector educativo (Taguma, Litjens, Makowiecki & Early, 2013).

Existen experiencias interesantes en las que la normativa adopta una mirada abarcativa o acompaña un proceso de cohesión de la oferta. En Nueva Zelanda, por ejemplo, la regulación curricular incluye a los niños desde el nacimiento y hasta el inicio de la escolaridad primaria que son educados bajo distintos formatos. Este país ofrece una provisión diferenciada por grupos sociales, con el objetivo de respetar

la biculturalidad que lo caracteriza. Los formatos son variados e incluyen programas liderados por docentes (*teacher-led*) y liderados por las comunidades o padres (*parent-led*). En el primer grupo se encuentran los jardines de infantes que atienden a los niños de entre dos y cinco años en los que la totalidad de los docentes se encuentran certificados, mientras que en el segundo se encuentran los *Te Kōhanga Reo*, una modalidad de inmersión total en la cultura maorí desde el nacimiento hasta los cinco años llevado adelante por miembros de esta comunidad. El instrumento curricular (*Te Whāriki*) abarca a todas las modalidades en un mismo documento sosteniendo su especificidad. Para ello, las incluye bajo un mismo manto y legisla sobre ellas, pero habilita que buena parte de dichas diferencias permanezcan, dado su valor en términos de diversidad cultural.

Un tercer ejemplo es el de Escocia. El principal instrumento de regulación escocés (*Early Years Framework*) aspira a cohesionar la oferta abordando todos los servicios orientados a la atención de la primera infancia, lo que incluye la salud y educación de los niños y sus familias desde su concepción hasta los ocho años. Así, el instrumento se enmarca en un conjunto más amplio de esfuerzos orientados a cohesionar la oferta. De hecho, su elaboración fue comisionada a un panel de expertos que analizó la oferta existente y elaboró el instrumento curricular que incluye objetivos a corto, mediano y largo plazo.

En el Cono Sur, Uruguay ha realizado un importante avance en esta materia. A partir de la Ley General de Educación N° 18.437 se reconoció a la primera infancia como la etapa que inicia el proceso educativo de las personas. Se creó también Coordinador de la Educación en la Primera Infancia (CCEPI) de integración interinstitucional con representantes del Ministerio de Educación y Cultura (quien lo preside), del Consejo de Educación Inicial y Primaria de la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP), del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), del Ministerio de Salud Pública, de los educadores en primera infancia y de los Centros de Educación Infantil Privados (Art.99).

Del trabajo del CCEPI se desprende el reciente Marco Curricular Común para la Primera Infancia que vincula y actualiza las normativas de los distintos sectores de política. El documento regula a todos los espacios de CEC del país, más allá de su formato institucional y/o rectoría.

En Argentina, se destaca como un importante avance, al menos por su potencial para abrir una discusión estratégica, la aprobación de los Estándares de Inclusión para los Centros de Desarrollo Infantil (CoCeDIC, 2015) que buscan homogenizar la calidad de CEC para la oferta no perteneciente al sistema educativo¹⁰.

¹⁰ Estos estándares fueron presentados oficialmente en octubre de 2015. Se preveía que debían ser alcanzados por todas las instituciones que están por fuera de la dependencia administrativa y funcional de los ministerios de Educación provinciales que ofrecen servicios de CEC para la primera infancia, sean estatales o comunitarias pero aún no fueron implementados.

Otro antecedente de espíritu integral es la Ley 27.064 de 2014, que hasta el momento de la publicación de este documento no ha sido reglamentada. La normativa apunta a regular todas las instituciones no incorporadas a la enseñanza oficial, entre las que considera jardines maternales, jardines de infantes, escuelas infantiles, centros de desarrollo infantil y otros formatos institucionales que incluyen salas de juego, servicios de atención a la primera infancia a domicilio u hospitalarios y en contexto de privación de la libertad de niños y niñas.

En materia de esfuerzos integrales, las acciones que se están desarrollando son aún incipientes. Por su potencial, es importante también destacar en este sentido el Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años (creado en 2005), que involucra en su implementación a varios ministerios. Si bien logró algunos procesos interesantes, no pudo superar las dificultades de coordinación entre las políticas sectoriales ni tampoco articular las intervenciones existentes en una estrategia de fuerte impacto (Repetto et al., 2015; Aulicino, 2015)¹¹.

Recomendaciones de política pública

Argentina enfrenta serios desafíos en la oferta institucional de crianza, enseñanza y cuidado. El reto de **expandir la cobertura y aumentar la calidad de la oferta** es probablemente el más notorio, pero a éste se le suma la necesidad de **desarrollar la coordinación intersectorial y la colaboración estratégica entre áreas para lograr un enfoque integral** que supere las modalidades actuales de intervención en los programas fragmentados (incluso dentro de cada sector).

A continuación, se presentan recomendaciones que buscan aportar elementos para el debate político, técnico y socioeducativo. Las estrategias aquí planteadas no buscan ser exhaustivas, sino sentar las bases para una discusión más amplia que deberá convocar a todos los sectores y niveles de gobierno y a la sociedad en su conjunto para motorizar cambios sustentables.

1. Fortalecer la oferta de formatos institucionales de CEC para los niños en la primera infancia temprana (de los 45 días hasta los 3 años)

Dado el enorme déficit existente en la cobertura de estos espacios en el país, que afecta especialmente a los niños más pequeños y de sectores más vulnerables, resulta crucial fortalecer la oferta de

CEC para este grupo etario de manera progresiva. Además, es importante contar con una oferta territorializada de apoyo a la crianza en la modalidad de acompañamiento familiar con el objetivo de que todas las familias cuenten con la oportunidad de optar por algún formato de CEC.

Para que esta expansión redunde efectivamente en un aumento progresivo de una mayor justicia social y educativa, resultaría necesario mapear la oferta disponible y la demanda existente para precisar dónde se encuentran los mayores déficits. En esta línea, debería crearse un sistema de refuerzo para las poblaciones más vulnerables, teniendo en cuenta no solo la demanda potencial, sino también una variedad de indicadores¹². Esto requeriría contar con un Sistema Único y Descentralizado de Información tal como se señala más adelante.

2. Ampliar el acceso a salas de 3 y 4 años

El Estado debe garantizar la universalidad de la sala de 3 y la obligatoriedad de la sala de 4 años y así extender el acceso a la educación. Para ello, es necesario construir aulas y escuelas, y asegurar presupuesto disponible para el financiamiento de los gastos corrientes. Además de los desafíos implicados en garantizar la obligatoriedad de la sala de 4 años alcanzar la universalidad en la sala de 3 años (como fue dispuesto por la Ley 27.045 en 2014) supondrá importantes desafíos en materia de inversión y ritmo de construcción, lo que exigirá un fuerte apoyo por parte del Estado nacional a las provincias más rezagadas y con menores recursos fiscales. La universalidad —a diferencia de la obligatoriedad— deja margen de discreción para que las familias determinen si desean o no enviar a los niños de tres años a los jardines.

3. Integrar los registros de información existentes en un Sistema Único y Descentralizado de Información

Para lograr la ampliación de la oferta de una forma justa que realmente contribuya a una mayor equidad socioeconómica y territorial resulta crucial que la toma de decisiones se base en información integrada y actualizada sobre el alcance de los formatos actuales y las necesidades que plantea el territorio. Esto requeriría fortalecer e integrar los sistemas de información existentes para avanzar hacia la construcción de un Sistema Único y Descentralizado de Información Integral, que produzca periódicamente datos sobre los niños y los formatos institucionales a los que asisten.

En particular, este sistema debería registrar las características y trayectorias de los niños y

¹¹ Este programa tiene una estructura interdisciplinaria, centra casi toda su labor en el acompañamiento de los adultos a cargo de la crianza, la educación y el cuidado de los niños de 0 a 4 años y busca fortalecer la institucionalidad relacionada con la primera infancia a través de la creación de mesas interministeriales e intersectoriales a nivel provincial y municipal.

¹² Un relevamiento de CIPPEC identificó 9 indicadores fundamentales a ser tenidos en cuenta para estimar la demanda potencial que incluyen: presencia de niños no escolarizados; ratio cantidad de niños hasta 4 años sobre cantidad de adultos entre 18 y 80 años por hogar; ingreso per cápita de las familias; nivel educativo de los adultos en el hogar; presencia de menores de 16 años que trabajan; informalidad laboral de jefes y jefas de hogar; entre otros.

de sus familias, así como de las características de la oferta. Parte de esta información ya se releva, pero otra parte importante no. A su vez, sería importante que el sistema cuente con indicadores para el monitoreo, la evaluación y el control de todas las políticas y programas destinados a la infancia, cuyos registros compartidos promuevan y fortalezcan la articulación y coordinación entre distintas áreas y niveles de gobierno y la toma de decisiones informadas.

4. Crear Estándares Curriculares Comunes que guíen el desarrollo de las prácticas en todos los espacios de CEC

Dada la heterogeneidad de la oferta de CEC a la Argentina, los Estándares Curriculares pueden funcionar como criterio rector para todos los espacios de CEC, lo que ayudaría a garantizar una mayor homogeneidad en la calidad de todos los formatos institucionales vinculados a la infancia en el país.

Para su elaboración, resulta fundamental abrir la discusión sobre qué características se consideran deseables para cualquier formato institucional de CEC. Dicho proceso debería incluir a representantes de todos los formatos institucionales existentes.

Se propone que estos lineamientos partan de una definición amplia de curriculum, que incluya la totalidad de las acciones vinculadas con el cuidado, la enseñanza y la crianza implicadas en el trabajo con los más pequeños yendo más allá de la definición de los contenidos a enseñar. Los estándares deberían abarcar todo lo que se espera que suceda de las instituciones, incluyendo aspectos de infraestructura, dotación y perfiles de los profesionales, recursos necesarios para las acciones de cuidado, enseñanza y crianza, seguridad y programas de alimentación.

Además, resulta indispensable la participación y el involucramiento de las familias y la comunidad en su elaboración para dar respuesta a sus particularidades (preferencias, necesidades, valores y cultura) de forma diferenciada.

A partir de la definición de este conjunto de estándares resulta necesario sentar las bases y construir las condiciones para que el monitoreo y la evaluación funcionen en favor de la garantía de los derechos de los niños.

5. Fortalecer el rol de los supervisores para asegurar los Estándares Curriculares y promover mayor coordinación entre los espacios de CEC

El monitoreo de los Estándares Curriculares constituye un gran desafío para asegurar su efectiva implementación. Los supervisores juegan un rol clave en este sentido, dado que no solo son la interface entre la administración central y los espacios de CEC, sino que son quienes más conocen el territorio y pueden adaptar mejor las políticas a las particularidades de su comunidad y territorio.

Los mecanismos de supervisión actuales son sectoriales: solo el nivel inicial cuenta con supervisión regular, mientras que en el resto de los formatos institucionales la supervisión es muy dificultosa y en muchos casos, inexistente. Por ello, se propone implementar un sistema de supervisión cruzada y protocolizada en la que los referentes de los distintos espacios de CEC puedan, desde sus trayectorias y experiencias, colaborar en la observación y control de los estándares y funcionamiento de otros espacios.

La complejidad de este desafío requiere un sólido y continuo compromiso político para movilizar actores, construir consensos, invertir los recursos necesarios y sostener las reformas en el tiempo. Resulta imprescindible promover lazos de cooperación horizontal y vínculos de confianza mutua tanto entre supervisores y autoridades locales y nacionales, como también entre los distintos espacios de CEC presentes en el territorio. La generación de redes de trabajo e intercambio que incluyan espacios de diálogo periódicos entre los actores para fortalecer vínculos, compartir información y experiencias son un aspecto clave, como así también lo son las capacitaciones en temáticas específicas que surjan de las necesidades de los distintos territorios con materiales y recursos gratuitos ofrecidos desde el nivel central.

6. Mejorar los procesos de formación y acreditación de los profesionales y asegurarles condiciones de trabajo adecuadas

Enfrentar el desafío de la calidad exige también implementar políticas de mejoramiento de la formación inicial y continua de todos los profesionales vinculados a los formatos institucionales de CEC y mejorar sus condiciones de trabajo. Los niveles de cualificación en Argentina son, en muchos casos, insuficientes y/o inadecuados para garantizar el cuidado, la enseñanza y la crianza de calidad a la diversidad de contextos y grupos sociales.

Esto podría llevar adelante a través de un postítulo anual de especialización en cuidado, enseñanza y crianza de la primera infancia, destinado a todo el personal que se desempeña en instituciones de CEC, especialmente a aquellos encargados de su conducción, que recupere la experiencia acumulada por las instituciones existentes y promueva la participación de la comunidad y las familias.

Además, considerando el origen y la conformación de muchos de los espacios de CEC, se sugiere también brindar capacitaciones integrales bianuales a todos los trabajadores vinculados a la primera infancia, que les permitan profesionalizar sus funciones y fortalecer sus capacidades para el trabajo con la infancia.

Todo esto debe estar acompañado de una estrategia orientada a mejorar las condiciones laborales del personal que trabaja en los espacios de CEC. Esto incluye promover remuneraciones

Estándares curriculares comunes

Formación de profesionales

salariales equitativas y diferenciales, garantizar los recursos materiales necesarios para llevar adelante sus tareas y mejorar sus condiciones contractuales¹³.

Desafíos y reflexiones finales: hacia un mapa de CEC más cohesionado

Los interrogantes en torno a las políticas para la infancia constituyen preguntas por la manera en la que se recibe a los niños en el mundo. Es por ello que las decisiones en torno a esa acogida están atravesadas por tradiciones y posicionamientos socioculturales, religiosos, políticos y pedagógicos.

Es necesario desnaturalizar la idea de que el cuidado, la enseñanza y la crianza pueden pensarse y organizarse por carriles diferentes. Solo reforzando el carácter indivisible de estas tres funciones en la acción de acogida de los niños más pequeños podemos avanzar hacia una garantía plena de sus derechos.

Para superar la existencia de circuitos diferenciados, es importante partir de un mayor conocimiento de la oferta y de sus heterogéneas características (en relación, por ejemplo, a su distribución, su regulación, su enfoque pedagógico y los perfiles de sus profesionales). A partir de la consolidación de la información —que en algunos casos existe pero no tiene carácter público— podrían pensar-

se estrategias específicas que respondan integralmente a las características y necesidades de los niños y de sus familias en cada contexto.

Una vez que el mapa de la oferta se conozca en profundidad, es necesario reducir la fragmentación existente y potenciar articulaciones y sinergias orientadas a garantizarles a todos los niños, el acceso a sus derechos. La articulación técnica y política entre formatos institucionales representa un paso necesario, pero no suficiente.

La preocupación por la articulación y la rectoría -centrada en unificar o amalgamar la oferta-, debe combinarse con un fuerte foco en la calidad. Es fundamental delinear estándares comunes que guíen y orienten a todos los espacios que brindan CEC para la primera infancia.

En un país fuertemente atravesado por la inequidad como la Argentina, las disparidades de los formatos institucionales mantienen y refuerzan las desigualdades socioeconómicas existentes. Por ello, las diversas políticas dirigidas a esta franja etaria deben partir siempre de la pregunta acerca de los efectos de las acciones programadas para contribuir al cuidado, enseñanza y crianza, y deben estar orientadas a garantizar la equidad desde el inicio de la vida.

Este desafío debería multiplicarse para todos los aspectos que atañen a la primera infancia. En este sentido, es necesario avanzar hacia una política integral para los niños y sus familias en esta etapa de la vida. De eso se trata la implementación del enfoque de derechos en las políticas dirigidas a los niños en su primera infancia.

¹³ En muchos casos, el personal que trabaja en Centros de Desarrollo Infantil lo hace bajo la categoría de “becario”, una modalidad contractual en la que los trabajadores no solo perciben bajos honorarios sino que además carecen de aportes previsionales u obra social, difundida en el marco del Ministerio de Desarrollo Social con posterioridad a la crisis de 2001/02, pero que se ha mantenido a lo largo de los años posteriores.

Batiuk, V. (2015). Educación infantil: una prioridad política y social. Avances, agenda y estrategias, en Tesesco, J.C. (ed.). *La educación argentina hoy: la urgencia del largo plazo*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Batiuk, V., & Coria, J. (2016). *Las oportunidades educativas en el nivel inicial en Argentina. Aportes para mejorar la enseñanza*. Buenos Aires: OEI-UNICEF.

Diker, G. (2002). *Organización y perspectivas de la educación inicial en Iberoamérica principales tendencias*. OEI

Esquivel, V., Faur, E., y Jelin., E. (2012). *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado*. Buenos Aires. IDES.

Kantor, D., & Kaufmann, V. (2008). *Prácticas y experiencias educativas en jardines comunitarios*. Fundación C&A. Programa Educación Inicial. Buenos Aires.

Kustich, V., Manes, Y., Ponce de León, M.A., & Volonté, M.F. (2014). *La experiencia educativa en jardines comunitarios de la Provincia de Buenos Aires*. Trabajo presentado en VIII Jornadas de Sociología de la UNLP (La Plata).

Marcó Navarro, F. (2014). *Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina Igualdad para hoy y mañana*. Madrid: CEPAL. Disponible en: http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1420799824-ESTUDIO_6_web.pdf

Martínez, A. & Soto, H. (2012), Programas para el cuidado y el desarrollo infantil temprano en los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). De su configuración actual a su implementación óptima, *Documento de proyecto (LC/L.MEX/L.1092)*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Subsede Regional en México.

Ministerio de Desarrollo Social (MDS) & Unicef (2013). *Encuesta sobre condiciones de vida de niñez y adolescencia (ECOVNA). Principales Resultados 2011 / 2012*. Buenos Aires: Unicef y Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Disponible en www.unicef.org/argentina/spanish/MICS_CierreJulio2013_BAJAWEB.pdf

Pautassi, L. C., & Zibecchi, C. (2010). *La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil*. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias. CEPAL.

Quiroz, A., & Pieri, C. (2011). *Modelos organizacionales en la educación inicial*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

Repetto, F., Díaz Langou, G., Aulicino, C., de Achával, O., & Acuña, M. (2016). *El futuro es hoy. Primera infancia en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos - CIPPEC.

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*. (Maestría en diseño y gestión de políticas y programas sociales), FLACSO, Buenos Aires.

Santillán, L. (2014). El cuidado y la educación infantil en experiencias comunitarias. Un análisis antropológico. *Educação, Sociedade & Culturas*(41).

Taguma, M., Litjens, I., Makowiecki, K., & Early, Q.M. (2013). *Quality Matters in Early Childhood Education and Care: Sweden*. París: OECD.

Acerca de las autoras

La opinión de las autoras no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Alejandra Cardini: directora del programa de Educación de CIPPEC. Doctora en Educación (Universidad de San Andrés). Magíster en Políticas Educativas (Universidad de Londres). Licenciada en sociología (Universidad de Buenos Aires) y profesora de nivel primario. Actualmente dicta clases de Política Educativa en la Universidad de San Andrés y en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Austral.

Gala Díaz Langou: directora del programa de Protección Social de CIPPEC. Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, Universidad de San Martín y Universidad de Georgetown. Licenciada en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Estudios de posgrado en Integración Internacional, Desarrollo y Políticas Públicas, FLACSO Argentina.

Jennifer Guevara: investigadora asociada del programa de Educación de CIPPEC. Doctora en Educación y Licenciada en Ciencias de la Educación (Universidad de San Andrés). Docente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y la Universidad de San Andrés (UdeSA).

Olivia de Achával: analista del programa de Protección Social de CIPPEC. Licenciada en Sociología con especialización en educación, Universidad de Buenos Aires. Estudios de posgrado en Gestión y Control de Políticas Públicas, FLACSO Argentina.

Las autoras agradecen a la **Fundación María Cecilia Souto Vidigal** por el apoyo brindado para estudiar modelos de las normativas que regulan la primera infancia. En particular a **Beatriz Ferraz** por su confianza en nuestro trabajo. También se agradecen los valiosos comentarios de **Axel Rivas, Fabián Repetto, Mónica Bifarello y Verona Batiuk**. Por último, **Martín Scasso** por su colaboración con el análisis de los datos y **Macarena Feijoo** por su colaboración en la elaboración de gráficos.

Las publicaciones de **CIPPEC** son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Si desea citar este documento: Cardini, A., Díaz Langou, G., Guevara, J. y De Achával, O. (marzo de 2018). Cuidar, enseñar y criar al mismo tiempo: el desafío para las políticas públicas para la primera infancia en Argentina. **Documento de Políticas Públicas/Recomendación N° 189**. Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de **CIPPEC**.

Con los **Documentos de Recomendación de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Estado y Gobierno** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Gestión Pública, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Ciudades.