

Educación inicial. Educando desde el primer día

Por Mg. Lic. Alejandra Adorno¹ y Lic. Prof. Marcela Goenaga²

“Compete a la educación la previsión destinada a formar los hombres necesarios para cada etapa. La educación debe anticiparse al cambio.”

(Basilio Serrano, Jornadas Olivetti de Educación, 1971)

Introducción

Existe un consenso generalizado en torno a la importancia de asegurar políticas que fortalezcan el desarrollo de la primera infancia. Es una fase de enorme potencial de desarrollo, si cuenta con un entorno favorecedor, como un período particularmente sensible a las vulnerabilidades. Invertir en primera infancia puede ayudar a disminuir las brechas de desigualdad, romper el ciclo intergeneracional de la pobreza y promover mayor equidad de género, a la vez que constituye una inversión con elevados niveles de retorno.

En Argentina, la disparidad socioeconómica, regional y entre grandes centros urbanos y zonas rurales aún impide que todas las niñas y niños tengan las mismas oportunidades al nacer y durante los primeros años de vida. A pesar de los esfuerzos realizados, la pobreza sigue concentrada en la niñez y todavía se observa una gran brecha entre las normas y la práctica efectiva de los derechos.

¹ Coordinadora del Observatorio de Políticas de Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Directora de Docencia y Contenidos del Instituto Superior de Seguridad Pública del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Fue Directora Nacional de Capacitación y Formación Provincial y Municipal del Ministerio de Seguridad de la Nación.

² Directora de Educación Inicial del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Fue Directora Nacional de Gestión Educativa del Ministerio de Educación de la Nación.

Los desafíos que enfrenta la primera infancia en Argentina son múltiples. Desde asegurar que las familias cuenten con tiempo y dinero para cuidar y puedan acceder a servicios educativos y de cuidado de calidad, hasta garantizar que todas las niñas y niños estén cubiertos por el sistema de protección social, que puedan acceder a servicios de salud, que cuenten con una nutrición adecuada, que estén protegidos contra todas las formas de violencia, que puedan ejercer su derecho a la identidad, que cuenten con una vivienda digna, con agua potable, entre otros factores que determinan el bienestar de la niñez.

Estos retos requieren, necesariamente, de un abordaje integral que considere todas las dimensiones involucradas, desde de un enfoque de equidad, que asegure también una distribución más equitativa de las tareas de cuidado al interior del hogar. Para ello, es clave fortalecer la coordinación entre los distintos sectores y niveles de gobierno.

Por eso, diseñar una estrategia nacional destinada a la primera infancia, “Educando desde el primer día”, resulta un avance para el país. Su efectiva implementación requerirá de políticas de Estado y del compromiso de todos los actores para la definición de planes operativos y metas concretas, acompañados del presupuesto necesario. Además, dadas las características del federalismo argentino, demandará del involucramiento de los gobiernos provinciales, responsables de implementar gran parte de la política social destinada a la primera infancia. La Convención sobre los Derechos del Niño establece que todas las niñas, niños y adolescentes, sin importar donde nazcan ni crezcan, cuentan con una serie de derechos que deben ser respetados, garantizados y protegidos. Dejar librado el desarrollo de la primera infancia al contexto, las capacidades y los recursos de las familias supone negar estos derechos básicos y reproducir la desigualdad. El Estado tiene el potencial de revertir esta situación a través de intervenciones concretas: hacerlo implica cambiar el presente de las niñas y niños como la única vía para lograr una sociedad cohesionada y equitativa.

¿Por qué abordar la primera infancia?

“La primera infancia comprende desde la etapa prenatal hasta los 8 años. Es un periodo crucial en el crecimiento y el desarrollo del ser humano, ya que toda experiencia que un niño o niña tenga desde temprana edad se transformará en habilidades y conocimientos que facilitarán su desarrollo cognitivo, emocional, cultural y social.” (UNICEF, 2016).

El compromiso que asumen los Estados y las sociedades respecto de los niños y niñas, las políticas públicas y los abordajes destinados a ellos y ellas, en especial para los más pequeños, ponen de manifiesto lo que esperan para sí mismos y sus comunidades. Esta idea aplica a las distintas instancias de gobierno de Argentina, con tres niveles en los que se definen políticas, presupuestos y decisiones que afectan a las personas, y en especial a niñas y niños: dimensión nacional, provincial y local.

En términos concretos, el país de los próximos años se está pensando y definiendo ahora, mediante las estrategias que se ejecutan en cada provincia y cada localidad. El capital social está ahí, como presente y como horizonte de futuro.

“Educar desde el primer día” implica pensar en “desarrollos adecuados” que aseguren las condiciones y estándares básicos de las prestaciones de la primera infancia. No se trata de establecer condiciones mínimas, sino condiciones básicas. ¿Cuáles son esas condiciones básicas? Garantizar el derecho a la salud; que todas y todos tengan una alimentación saludable; asegurar el derecho a una crianza que favorezca su desarrollo integral; ampliar la oferta y mejorar la calidad de servicios educativos y de cuidados; y promover, proteger y restituir derechos en la primera infancia.

Las niñas y niños deben ser pensados en tanto ciudadanos, es decir, como sujetos de derechos. Ello implica entender al niño como ciudadano cuando acude a un centro de salud, en el Registro Nacional de las Personas y en los registros locales, en un espacio de cuidado infantil, en una escuela, en la plaza, en su barrio, con su familia y sus referentes afectivos cercanos.

El enfoque de derechos como eje central de la primera infancia demanda un cambio fundamental en la lógica de los procesos de elaboración de las políticas públicas. Es necesario pensar las problemáticas que afectan a la primera infancia (y las brechas sociales y territoriales asociadas a aquellas) desde una perspectiva de sujetos con derechos a determinadas prestaciones y conductas, dejando atrás una concepción de personas con necesidades que deben ser asistidas.

Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas solo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados internacionales y nacionales de derechos humanos. Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento.

Reconocer a las niñas y niños pequeños como sujeto de derechos es un cambio de paradigma desde el punto de vista jurídico y cultural acerca de la manera de tratar y entender a la niñez. También implica una redefinición de la relación entre el Estado, la familia y la infancia.

La Convención sobre los Derechos del Niño es el primer código universal legalmente obligatorio que protege los derechos de la niñez y la adolescencia. Fue aprobado en 1989 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. En nuestro país, tiene jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22). Deja atrás la concepción del “menor” como objeto de asistencia (modelo tutelar) y lo convierte en un sujeto pleno de derechos (modelo de protección integral).

Sus cuatro principios generales son: a) de igualdad y no discriminación: los derechos deben ser reconocidos a todas las niñas y todos los niños sin excepción alguna, ni distinción por motivos de raza, color, sexo, religión, opiniones políticas o de otra índole; b) de observar siempre el interés superior del niño, definido como la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos; c) del derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo; d) de la participación: el derecho de niñas, niños y adolescentes a formar un juicio propio sobre los asuntos que le competen, a expresar su opinión libremente y a ser escuchados.

Estos cuatro principios son la base para que todos y cada uno de los derechos se conviertan en realidad: el derecho a la vida; a la identidad; a la libertad de expresión; a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; a la protección de la vida privada; a un trato humano y digno; a tener una familia, a la salud; a un nivel de vida adecuado para el desarrollo; a la educación; y al descanso y al esparcimiento, entre otros.

Marco normativo nacional

- **Ley Nº 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes:** su objetivo es asegurar la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en el territorio de la Argentina. Busca garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquellos derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales en los que sea parte la Nación. Establece que la Convención sobre los Derechos del Niño es de aplicación obligatoria. Y plantea que los organismos del Estado deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el efectivo cumplimiento de estos derechos y garantías.

- **Ley Nº 24.540 de Régimen de Identificación de los Recién Nacidos:** busca asegurar que se identifique a todo niño nacido vivo o muerto y a su madre.
- **Ley Nº 26.743 de Identidad de Género:** reconoce el derecho humano fundamental de toda persona al reconocimiento de la identidad de género, a ser tratada de acuerdo con ella, al libre desarrollo conforme dicha identidad y, en particular, a ser identificada de ese modo en los instrumentos que acreditan su identidad.
- **Ley Nº 25.724 del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación:** apunta a cubrir los requisitos nutricionales de niñas y niños hasta los 14 años, embarazadas, personas con discapacidad y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza. Promueve la lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses de edad.
- **Ley Nº 25.929 de Parto y Nacimiento Respetado:** establece las prestaciones relacionadas con el embarazo, el trabajo de parto, el parto y el postparto que deben brindar de forma obligatoria las obras sociales y las entidades de medicina prepaga, y los derechos fundamentales de los padres y el recién nacido.
- **Ley Nº 26.206 de Educación Nacional:** determina que la educación inicial comprende a niños desde los 45 días a los 5 años de edad. La ley modificatoria, Nº 27.045, señala la obligatoriedad de la educación desde los 4 años de edad y de universalización de los servicios educativos para los niños de 3 años de edad, priorizando la atención a los sectores menos favorecidos de la población. También reconoce la relevancia de la coordinación con las políticas de salud y desarrollo social (particularmente, con el área responsable de la niñez y familia), tanto a nivel nacional como provincial.
- **Ley Nº 26.150 de Educación Sexual Integral:** todos los educandos tienen derecho a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada, de las jurisdicciones nacional, provincial y municipal, y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- **Ley Nº 26.233 de Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil:** promueve y regula estos espacios de atención integral de niñas y niños hasta 4 años de edad, que tienen el objetivo de brindar los cuidados adecuados e imprescindibles, complementando, orientando y coadyuvando en su tarea de crianza a las familias desde una función preventiva, promocional y reparadora.

- **Decreto N° 574/16 que crea el Plan Nacional de Primera Infancia:** plantea la promoción y el fortalecimiento de espacios de cuidado y el abordaje integral de los niños de 45 días a 4 años en situación de vulnerabilidad social.

- **Ley N° 27.234 de Educar en Igualdad para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género:** en todos los establecimientos educativos del país, públicos o privados, de nivel primario, secundario y terciario debe realizarse al menos una jornada anual para que los estudiantes y docentes desarrollen y afiancen actitudes, saberes, valores y prácticas que contribuyan a prevenir y erradicar la violencia de género.

- **Ley N° 27.452 de Reparación Económica para las Niñas, Niños y Adolescentes:** dispone la entrega de una reparación económica mensual y cobertura de salud a hijos e hijas de mujeres víctimas de femicidio o de homicidio en contexto de violencia intrafamiliar y/o de género.

Pero, además de ser sujetos de derecho, la ciencia nos dice que los cerebros mentes no nacen, se construyen. En el centro de esa arquitectura dinámica, se encuentra un conjunto de habilidades denominado funciones ejecutivas y autorregulación. La autorregulación y las funciones ejecutivas en los niños son ingredientes claves para su rendimiento durante toda su vida. No se trata únicamente de aprender el lenguaje o aprender los números o aprender los colores. Debemos ser capaces de trabajar de forma efectiva con los demás, de enfrentar distracciones, de manejar demandas múltiples, estas son realmente habilidades que contribuyen a la productividad de la fuerza laboral y nos posibilitan convivir con los demás.

El desarrollo de la función ejecutiva hace posible utilizar los conocimientos adquiridos. La función ejecutiva facilita en el niño el manejo de mucha información y evitar distraerse. Involucra la memoria de trabajo, el control inhibitorio y la flexibilidad mental. En los bebés, se desarrollan las raíces de la función ejecutiva y continúan durante la niñez y la adolescencia, y son fundamentales para ser parte de la sociedad.

Invertir en primera infancia es una estrategia efectiva que contribuye a erradicar la pobreza intergeneracional y a promover el desarrollo nacional. Las niñas y niños que reciben educación desde el primer día tienen un mejor comienzo de vida y pueden encontrar mayores posibilidades de lograr un desarrollo pleno. En este período, hay más facilidades para incentivar habilidades cognitivas, emocionales y sociales –atención, motivación, autocontrol y sociabilidad–, que son necesarias para el desarrollo en la escuela, la salud, la profesión y la vida en general.

Es por ello que se requieren intervenciones adecuadas y oportunas en primera infancia por parte del Estado Argentino y en forma conjunta con todos los actores de la comunidad. Adecuadas con respecto al grupo etario y a los factores culturales y sociales diversos y múltiples, y oportunas en términos de que esa inversión no llegue tarde.

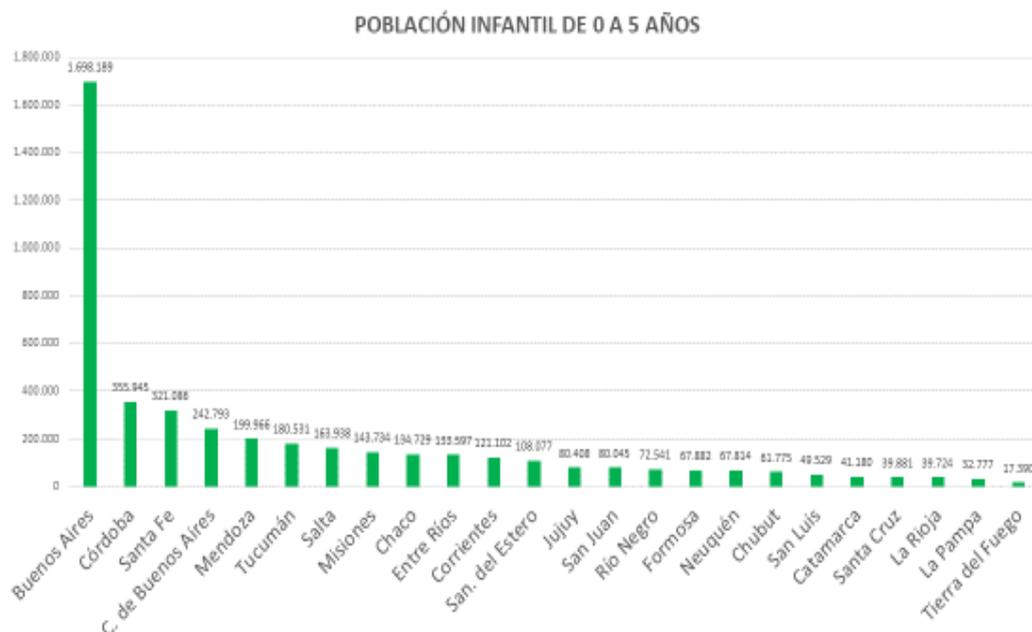
A continuación, detallamos datos estadísticos de la población infantil de 0 a 5 años totales y por jurisdicción provincial, la matrícula escolarizada y la matrícula de los Centros de Desarrollo Infantil dependientes del Ministerio de Desarrollo Infantil.

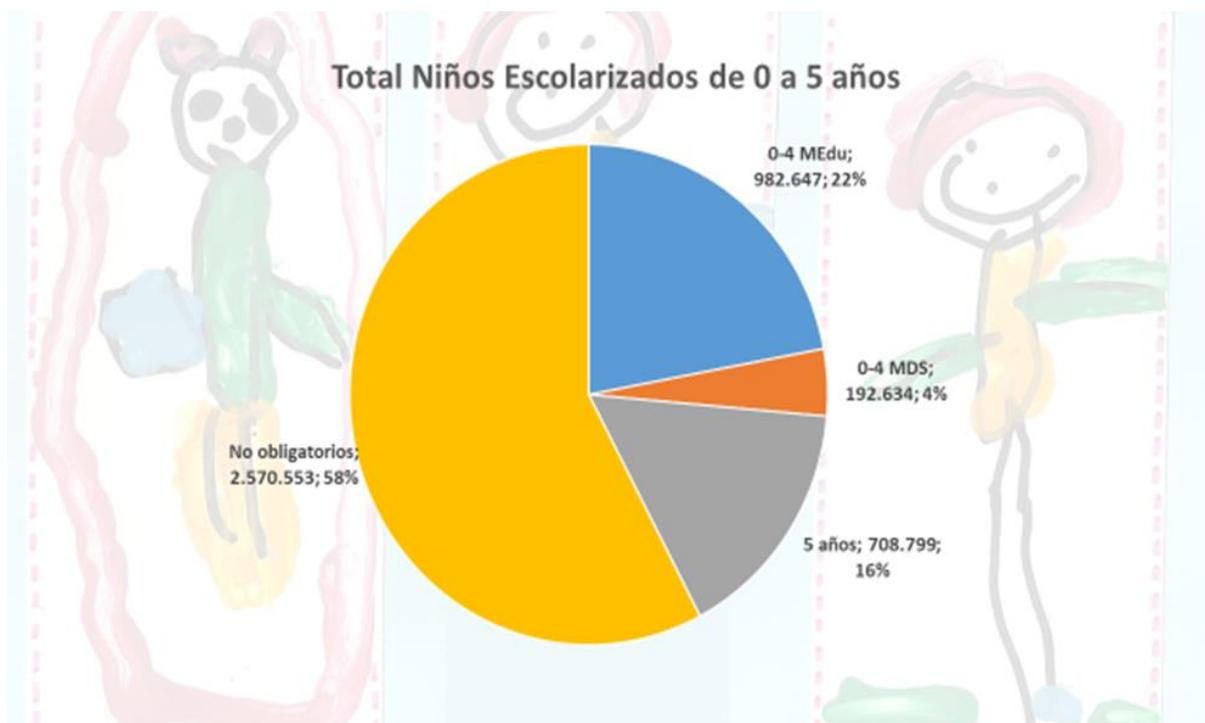
Población Infantil de 0 a 5 años

PROVINCIAS	Población total	Niños 0 a 5 años
Buenos Aires	17.569.053	1.698.189
Córdoba	3.978.984	355.945
Santa Fe	3.556.522	321.086
C. de Buenos Aires	3.120.612	242.793
Mendoza	2.014.533	199.966
Tucumán	1.703.186	180.531
Salta	1.440.672	163.938
Misiones	1.280.960	143.734
Chaco	1.142.963	134.729
Entre Ríos	1.426.426	133.597
Corrientes	1.197.553	121.102
Santiago del Estero	1.054.028	108.077
Jujuy	797.955	80.408
San Juan	818.234	80.045
Río Negro	762.067	72.541
Formosa	606.041	67.882
Neuquén	726.590	67.814
Chubut	603.120	61.775
San Luis	540.905	49.529
Catamarca	429.556	41.180
Santa Cruz	333.473	39.881
La Rioja	384.607	39.724
La Pampa	366.022	32.777

Tierra del Fuego	190.641	17.390
TOTAL	46.044.703	4.454.633

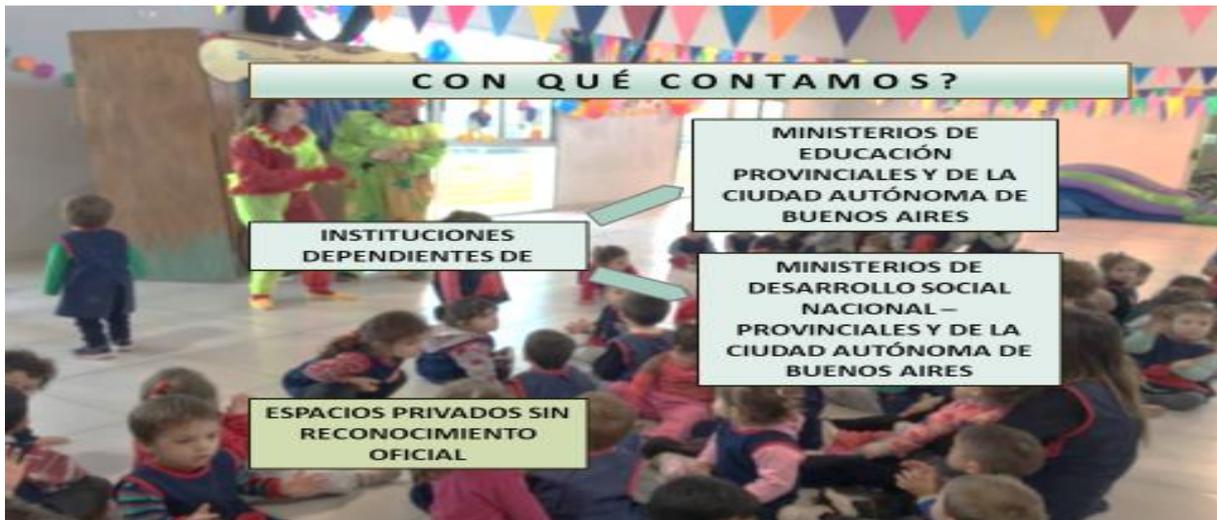
Fuente: INDEC. Estimaciones y proyecciones elaboradas en base a resultados del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010-2040.





PROGRAMAS DEPENDIENTES DE LOS MINISTERIOS DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACION Y DE LAS JURISDICCIONES QUE ASISTEN NIÑOS DE 45 DÍAS A 4 AÑOS

REGION	PROVINCIA	Centros de Desarrollo Infantil y Espacios de Primera Infancia		REGION	PROVINCIA	Centros de Desarrollo Infantil y Espacios de Primera Infancia	
		Espacios	Matrícula			Espacios	Matrícula
C. Autónoma de Buenos Aires	Aires	140	8286	Cuyo	Mendoza	143	9563
	Buenos Aires	1588	104925	NEA	Misiones	68	3930
NOA	Catamarca	30	1883	Patagonica	Neuquén	39	1670
Centro	Cordoba	209	10933	Patagonica	Río Negro	48	3156
NEA	Corrientes	70	7193	NOA	Salta	69	3997
NEA	Chaco	52	2627	Cuyo	San Juan	46	1400
Patagonica	Chubut	55	2543	Cuyo	San Luis	12	576
Centro	Entre Ríos	149	5419	Patagonica	Santa Cruz	19	1510
NEA	Formosa	22	1782	Centro	Santa Fe	37	3222
NOA	Jujuy	84	5104	NOA	S. del Estero	35	1833
Patagonica	La Pampa	80	6916	NOA	Tucumán	26	1466
NOA	La Rioja	30	1500	Patagonica	Tierra del Fuego	22	1200
TOTAL		2509	192634				

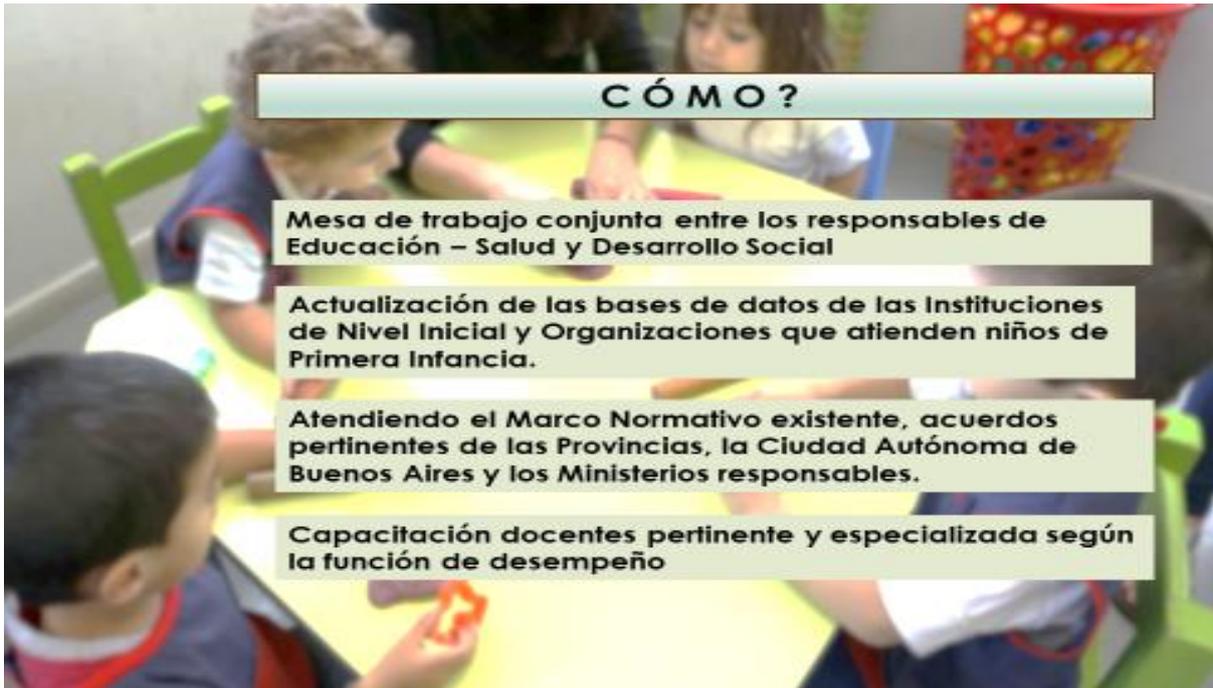


Desafío estratégico

Que todos los niños desde la cuna cuenten con una propuesta pedagógica.

¿Qué se propone? Para dar cumplimiento a la ley nacional de educación y a la ley de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes se hace necesario:

- Ampliar la oferta en los establecimientos educativos a través de ampliaciones o nuevas instituciones en todo el territorio nacional tendiendo a:
 - Cobertura plena de la sección de 5 años.
 - Cobertura plena de la sección de 4 años.
 - Universalización de la sección de 3 años.
- Ampliar la oferta educativa de jardines maternos dependientes de los Ministerios de Educación.
- Articular acciones entre los Ministerios de Educación, Salud y Desarrollo Social tendientes a:
 - Que la atención pedagógica de todos los niños y niñas de 45 días a 3 años esté a cargo de personal docente con título de la especialidad.
 - Que las instituciones y organizaciones que brindan servicios de cuidado a niños y niñas de 45 días a 3 años de edad sean supervisados por el Ministerio de Educación, aplicando la normativa que corresponda a cada jurisdicción.
 - Que el personal que actualmente se desempeña sin título de la especialidad sea reubicado y/o capacitado.
 - Que todos los niños y niñas de 45 días a 5 años reciban controles asistenciales sanitarios frecuentes.

A photograph of several young children sitting around a yellow table in a classroom or playroom. They are engaged in an activity, possibly a craft or educational exercise. The image is overlaid with four text boxes. The top box contains the word 'CÓMO?' in a light green bar. The subsequent three boxes are white with black text, listing key actions: a joint working table, data updates, adherence to norms, and teacher training.

CÓMO?

Mesa de trabajo conjunta entre los responsables de Educación – Salud y Desarrollo Social

Actualización de las bases de datos de las Instituciones de Nivel Inicial y Organizaciones que atienden niños de Primera Infancia.

Atendiendo el Marco Normativo existente, acuerdos pertinentes de las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Ministerios responsables.

Capacitación docentes pertinente y especializada según la función de desempeño