

La materialización de las políticas educativas sobre la infancia, en el contexto del Sistema Educativo Municipal, jardines maternos de la Ciudad de Córdoba

Año
2016

Autores
López, María Eugenia

Director
López, Vanesa

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

CITA SUGERIDA

López, M. E. (2016). *La materialización de las políticas educativas sobre la infancia, en el contexto del Sistema Educativo Municipal, jardines maternos de la Ciudad de Córdoba*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

“La Materialización de las Políticas Educativas sobre la infancia, en el contexto del Sistema Educativo Municipal, Jardines Maternales de la Ciudad de Córdoba.”



UNIVERSIDAD NACIONAL DE VILLA MARÍA

**Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Humanas
Centro Universitario “Dr. Antonio Sobral”**

Trabajo Final de Grado

“La Materialización de las Políticas Educativas sobre la infancia, en el contexto del Sistema Educativo Municipal, Jardines Maternales de la Ciudad de Córdoba.”

Autora: María Eugenia López

Directora de TFG: Lic. Y Prof. Vanesa López

Año: 2016

Agradecimientos:

Dedico esta tesis a Ernesto, mi amor, mi cómplice y todo

A mis tres soles, Anu, Sofí y Simón

A Vanesa, por la paciencia y el acompañamiento...

Índice

Introducción	6
Antecedentes de estudios sobre la infancia en Argentina	8
Capítulo I Interrogantes iniciales y marco de análisis	13
1.1 Planteo del Problema	14
1.2 Objetivos del proyecto	15
1.3 Lineamientos teóricos metodológicos	16
Capítulo II La infancia: una construcción social.....	18
2.1 La infancia: Una construcción social.....	19
2.2 Estado e infancia, leyes y políticas.....	24
2.2 a Antecedentes de la cuestión social y la institucionalidad de la infancia en la Argentina.....	25
2.2 b Breve reseña de la historia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.....	26
2.2 c La situación en Argentina en relación con la Convención Internacional de los derechos del niño...Normativas nacionales.....	27
2.2 d Córdoba y la adhesión a la Convención de los Derechos del niño, el controvertido camino hacia las transformaciones	34
Capítulo III Los sentidos otorgados en el discurso oficial a la infancia.....	37
3.1 Recuperando el abordaje del Ciclo de Políticas de Ball	38
3.1 a El discurso oficial... reconstruyendo la trayectoria de una política educativa.....	39
Capítulo IV Los sentidos asignados por los actores institucionales involucrados en la implementación de la/s política/s educativa/s municipales orientadas en la perspectiva de derechos de los niños, niñas y adolescentes.....	48
4.1 Antecedentes del Sistema educativo Municipal- Reseña histórica de los Jardines Maternales Municipales.....	49
4.1 a Una experiencia de abordaje: Jardines maternales de la Municipalidad de Córdoba.....	51
4.2 La puesta en acto de las políticas.....	53
4.2 a La política en el contexto del escenario institucional	54
4.3 El proceso de puesta en acción de la política ...tensiones entre lo que se dice y se hace.....	59
4.3 a Las prácticas docentes en el marco de la nueva normativa	61
Capítulo V Consideraciones finales, articulación de sentidos posibles en torno a la política...	66

5.1 Consideraciones finales	67
5.2 Consideraciones metodológicas	70
Bibliografía.....	72

Introducción

En las últimas décadas han acontecido cambios que han transformado la experiencia de los niños, los modos de representárnoslos, los discursos que los tienen por objeto y en las instituciones por donde circulan.

Una mirada desde el presente ilumina el ciclo histórico reciente por la infancia como un tiempo construido socialmente, asume hoy otro tipo de experiencias respecto de generaciones anteriores y da lugar a nuevos procesos y modos de configuración de las identidades. La cuestión de la infancia se constituye, entonces, en un analizador privilegiado de la historia reciente y del tiempo presente¹ que permite indagar los cambios materiales y simbólicos producidos en la sociedad argentina, pero a la vez es también un objeto de estudio de singular importancia en tanto la construcción de la niñez, como sujeto histórico ha adquirido notoria visibilidad. Esta nueva visibilidad colaboró en el reconocimiento de los derechos del niño, que dio lugar a cierta universalización de la identidad infantil en la medida que en la concepción del niño como "sujeto de derecho" se inscribieron signos mundiales que disolvieron las diferencias y desigualdades locales y territoriales en una estética global.

La noción de "infancia" ha tenido una construcción socio cultural intensa y cambiante a lo largo del tiempo, pero es a partir de la Convención sobre los Derechos del Niño (CIDN)² (Naciones Unidas, 1989) que se modifica el modo de pensar y tratar jurídicamente a la infancia.

Las niñas y los niños son considerados sujetos de derecho, y de acuerdo con los diferentes tratados nacionales e internacionales, los Estados deben asumir el rol de garantes de esos derechos. Se produce de este modo un cambio fundamental en el modo en el que se hace efectiva la relación entre Estado e infancia. En Argentina el proyecto de la ley de adhesión a la Convención se firmó en el año 1990, y es recién entre los años 2005 y 2009 cuando el cumplimiento de los derechos de los niños y niñas en Argentina tomó otro impulso. Se sancionaron leyes fundamentales para los derechos y las políticas dirigidas a la primera infancia, entre ellas la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. En este sentido y a partir de lo dispuesto por dicha ley nacional, las provincias deben ajustar su legislación y políticas de acuerdo con ella, al respecto la

1- "Notas para pensar la Infancia en Argentina (1983-2001) Sandra Carli "Analizador" Término utilizado por la autora para poder comprender procesos históricos más generales. La misma alude por tiempo presente "una yuxtaposición o superposición de pasados y de futuros y una conjugación de temporalidades en movimiento cargada de símbolos, signos y afectos" (Ludmer. 2002).

² -Nota de aclaración: CIDN Convención Internacional de los Derechos del Niño.

Municipalidad de Córdoba en el marco de la misma, sanciona con fuerza de ordenanza la creación del Consejo Municipal de Niñez como así también crea el Sistema Municipal de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de Córdoba, cuyo lineamiento principal es el desarrollo políticas públicas destinadas a la promoción y defensa de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Desde este nuevo paradigma de Protección integral, la Sub Dirección del Nivel Inicial propone la revisión de los modos de pensar la infancia con el fin de reflexionar sobre las prácticas cotidianas desde cada espacio de intervención.

Este trabajo se compone de cinco capítulos. En el **Capítulo I “Interrogantes iniciales y Marco de Análisis**, en donde se explicita el problema y los objetivos de la investigación, así como los lineamientos teóricos – metodológicos que orientan este trabajo. Principalmente se recupera el abordaje del ciclo de políticas propuesto por Ball el cual se constituirá en la estrategia teórico – metodológica para analizar la complejidad y el alcance del análisis político.

En el **Capítulo II *La infancia: Una construcción social...*** el cual da cuenta de las principales transformaciones que se han producido en torno a la infancia en las últimas décadas, como así también se realiza una exploración entre infancia y políticas, lo que permitirá recuperar las imágenes constituidas por los discursos de las mismas, especialmente las vigentes a partir de la adopción de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

En el **Capítulo II, se** realizará un análisis de los discursos oficiales, es decir el texto de la política, poniendo en tensión los sentidos otorgados por el mismo a nivel nacional y los asignados por la Municipalidad de Córdoba. Al respecto se propone dar cuenta de las particularidades que adquiere la política en el contexto de la Municipalidad de Córdoba.

En el **Capítulo IV: *Los sentidos asignados por los actores institucionales a la/s política/s educativa/s municipales orientadas en la perspectiva de derechos de los niños, niñas y adolescentes...*** se analizarán los sentidos asignados por los actores institucionales involucrados en la puesta en acción de la nueva normativa direccionada desde la Sub Dirección de Nivel Inicial a los 37 Jardines Maternales de la Municipalidad de Córdoba. Se realizarán entrevistas a diferentes actores del sistema educativo pertenecientes al Nivel Inicial, tales como supervisoras del equipo técnico, supervisoras institucionales, directoras, docentes. En este sentido al analizar la materialización de las políticas educativas a nivel institucional se hace necesario abordar aspectos vinculados con la cultura institucional, la trama relacional, el poder y los intereses puestos en juego.

En el **Capítulo V: *Consideraciones Finales...articulación de sentidos posibles en torno a la política...*** En este capítulo se abordarán las relaciones entre los sentidos del discurso oficial y los sentidos otorgados por los actores a la política educativa.

Antecedentes de estudios sobre la infancia en Argentina

Desde fines del siglo pasado, una serie de auspiciosos signos han permitido constatar largos y fructíferos antecedentes en el ámbito internacional, entre ellos la Convención sobre los Derechos del Niño (CIDN), hecho a partir del cual la infancia comenzó a cobrar entidad en la Argentina. En tal sentido, se ha asistido a la multiplicación de publicaciones, de tesis de grado y de posgrado, de presentaciones a congresos, de carreras y seminarios que tienen como objeto la infancia.

En tales trabajos, la infancia, o mejor dicho sus modos de vida, las políticas dirigidas a ella, los saberes, las categorías y las representaciones sobre la niñez y/o los procedimientos jurídico-institucionales ideados para encauzar sus conductas pasaron a cobrar centralidad y a ser el foco de agendas de investigación que, a partir de la incorporación de distintas perspectivas y de enfoques teórico-metodológicos, han permitido complejizar su análisis.

Puntualmente en Argentina este campo de investigación se fue configurando a partir del retorno a la democracia, y adquirió una delimitación más precisa en los últimos tiempos, resultando de la convergencia de aportes de distintas disciplinas, pero también de la presencia del tema de la infancia en las agendas de las políticas públicas y de los organismos internacionales.

En este apartado se recuperarán algunos estudios y aportes relacionados con la temática específica del trabajo de investigación y que asimismo contribuyan a comprender el universo de la infancia, la que fue convirtiéndose en objeto de estudio ligado a un nuevo interés por las problemáticas de los sujetos de edad y a la renovación de temas, teorías y metodologías en el marco de distintas disciplinas.

Entre ellos se consideran:

- **El Proyecto de Investigación titulado “Infancia, cultura y educación”** en la década del 80 y del 90 en la Argentina” (UBA-CONICET) con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales, en el Área de Educación y Sociedad. Este proyecto forma parte de la Programación de Ciencia y Técnica de la UBA 2001-2003. En el marco de este proyecto, docentes de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y de otras Facultades realizan sus tesis de doctorado, maestría y licenciatura³ Se constituye en un ámbito de formación, de actualización bibliográfica, de discusión sobre avances específicos y de elaboración de una mirada colectiva desde una perspectiva transdisciplinaria. Este proyecto fue dirigido por Sandra Carli, un referente indiscutido en relación con la infancia. En el mismo se indagaron las concepciones acerca de la infancia que han estado en las políticas diseñadas por

³ El equipo está conformado por Viviana Minzi, Carmela Vives, María Valeria Dotro, Mariana Bernal, Paula Mateos, Valeria Llobet, y Melina Curia.

distintos tipos de organismos, como así también, se exploraron las concepciones sobre la infancia indagando las teorías circulantes en el campo educativo, en el campo cultural y en la opinión pública. El trabajo de la investigación fue poder analizar la cuestión de la infancia, no exclusivamente desde las representaciones construidas por los medios, las políticas sociales, los programas educativos, etc., sino desde las formas de apropiación que los niños realizan de prácticas de consumo.

- Las publicaciones de Mary Bellof⁴(1998) entre ellas **“Un modelo para armar y otro para armar”**⁵ se constituye también en un aporte relevante a partir de La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. La autora aborda el reconocimiento del niño y el adolescente como sujeto de derecho, la necesidad de asegurar una efectiva tutela judicial de sus derechos, la renovación de los procedimientos para garantizar el debido proceso y el diseño de nuevas formas de protección de los derechos económicos, sociales y culturales.
- En el marco del Seminario en el Centro de Estudios Multidisciplinarios (CEM). **“La educación discute la noción de destino”** coordinado por Graciela Frigerio y Gabriela Diker, (2003) que luego dio lugar a la publicación “Infancias y adolescencias. Teorías y experiencias en el borde” aluden a la temática y analizan las significaciones de la infancia, la multiplicidad de metáforas que movilizan conformando un imaginario que habitamos y el que ha ido transformando intensamente. Al respecto los escritos de las autoras anteriormente citadas, sumadas a ellas, Silvia Duchatzky, Sandra Carli, Laura Pautassi, entre otras, interrogan a las políticas sociales y educativas, a las políticas institucionales y a la propia participación en la vida ciudadana. Apelan al sujeto que se produce en la experiencia del encuentro con la infancia para interrogar desde allí su estatuto actual. La escuela, la esquina, la calle son algunos de los espacios para esos encuentros, y otras instituciones y otras formas de institución y otros modos de pensar e intervenir de los adultos que las sostienen, las habitan, las reproducen y/o las transforman.
- Otro aporte a las políticas sobre la infancia, lo constituye el documento de Gladys Kochen⁶(2013). **“Aportes conceptuales y experiencias relevantes sobre educación en la primera infancia”**. El mismo tiene por objeto ofrecer un aporte al desarrollo conceptual de las políticas educativas dirigidas a la primera infancia y fortalecer a las

⁴Mary Bellof, profesora de grado y de posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo y en numerosas universidades nacionales y del extranjero.

Ha dictado cursos, seminarios y conferencias sobre derecho penal, derecho procesal penal, derechos del niño, justicia juvenil, derechos humanos y género.

Ha participado como asesora en reformas legislativas en esas materias en diversos países americanos.

Se ha desempeñado como experta para numerosos organismos internacionales. Desde el año 2007 es Fiscal General de Política Criminal, Derechos Humanos y Servicios Comunitarios de la República Argentina

⁵Conferencia preparada por la Dra. Mary Bellof para la conferencia dictada en la Primera reunión del Foro de Legisladores Provinciales por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, Salta, marzo de 1998

⁶Gladys Kochen, Diplomada en Ciencias Sociales, en Gestión Educativa y Magister en Cs Sociales FLACSO Argentina. Consultora de IIEP UNESCO desde el año 2006.

instituciones, así como a otras organizaciones comunitarias, destinadas a garantizar el derecho de desarrollo integral a los niños de 0 a 4 años. Ha sido desarrollado en el marco de un acuerdo de cooperación entre el IIPE-UNESCO Buenos Aires con la Asociación Empresaria Argentina y la Fundación Arcor. El documento presenta un marco conceptual sobre la primera infancia, el rol del Estado (especialmente el del Municipio) en el desarrollo de las políticas dirigidas a esta población, un estado como parte de las políticas de primera infancia en Argentina y una recopilación de experiencias significativas nacionales e internacionales.

- También puede citarse como aportes sobre la temática, el trabajo realizado por Gabriela Diker, “¿Qué hay de nuevo en las nuevas infancias?” Autora, reconocida y relevante en este campo, mencionada anteriormente. La misma sostiene que muchas son las transformaciones que han operado en la experiencia de los niños en las últimas décadas, entre ellas los modos de representarnoslos, en los discursos que los tienen por objeto y en las instituciones por las que circulan. Afirma también que en una sociedad en que la vieja idea de lo nuevo tiende a ser reemplazada por la nueva idea de lo novísimo, en donde los adultos apenas consiguen recibir e integrar a los que llegan, que los superan en distintos tipos de conocimiento y ponen en crisis la imagen corriente de la infancia. La autora a través de esta publicación da cuenta de estas evoluciones situándolas en el doble contexto de la generalización de la noción del niño como sujeto de derechos. En relación con ello plantea "... la Convención (CIDN) abre una serie de discusiones teóricas y políticas acerca de la infancia que conmueven los modos tradicionales de responder a la pregunta ¿Qué es un niño?"⁷ reseña alguna de esas discusiones y sus derivaciones en el terreno de las prácticas y políticas orientadas a la infancia.

Una publicación local **“Inversión pública en niñez y juventud. Profundizando compromisos y sensibilización de la UNC respecto de los derechos en niños/as y jóvenes”**. (2002- 2007) a cargo del equipo de trabajo conformado por la Secretaría de Extensión Universitaria⁸ (SEU) - Universidad Nacional de Córdoba. Esta publicación es parte de una serie de iniciativas desarrolladas por Fundación Arcor y UNICEF orientadas a promover y proteger la inversión pública destinada a la niñez y la adolescencia. En el marco de múltiples acciones llevadas adelante con el gobierno y la sociedad civil, se trabajó en la instalación de la temática en el ámbito universitario. Para ello se desarrolló un proyecto, bajo la coordinación de la Secretaría de Extensión Universitaria de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), que ha involucrado a referentes de varias facultades en iniciativas de capacitación, sensibilización y monitoreo y análisis de las

⁷ Diker, Gabriela ¿Qué hay de nuevo en las nuevas infancias? 2009, pág., 33

⁸ Secretaría de Extensión Universitaria (SEU) - Universidad Nacional de Córdoba Coordinación general: María Inés Peralta Coordinación del equipo de investigación: Cecilia Berra Equipo de investigación: Investigadores responsables: Ana Beatriz Ammann, María Inés Laje y Juan José Pompilio Sartori.

asignaciones presupuestarias provinciales. La publicación reúne las conclusiones de los diversos componentes del proyecto. El involucramiento de la Universidad Nacional de Córdoba generó un valor agregado, no sólo por los conocimientos específicos aplicados a esta materia, sino por la introducción de esta temática en un espacio privilegiado para la generación de conocimientos. El fin último de este trabajo es que la información socializada en la publicación, constituyo un instrumento para alimentar las políticas públicas en los distintos niveles del Estado, así como para orientar las acciones de las entidades privadas con objetivos públicos y sociales al respecto el documento sostiene:” hoy se reconoce ampliamente que todos los niños y niñas tienen derechos. Pero sabemos, también, que un derecho necesita de un verbo para materializarse, porque un derecho no es tal si no muestra su vigor en un ejercicio práctico. Por ello, si un derecho no se practica, corremos el riesgo de quedar en un plano meramente declarativo en el que las afirmaciones son políticamente correctas, pero están vacías de contenido, por lo que son inocuas en sus consecuencias prácticas”.⁹

- En Córdoba en el año 2011, la Secretaria de Desarrollo social de la Municipalidad juntamente con el Programa Infancia y Juventud la Universidad Nacional de Córdoba publican el documento **“Fortalecimiento de los Consejos Comunitarios de Niñez y adolescencia”** Dicho documento tiene como objetivo presentar a la ley 26.061 ¹⁰“La nueva ley de infancia “Aportes para su interpretación e implementación. El mismo fue socializado a través de la Subdirección de Nivel Inicial ya que la ley se convirtió en uno de los ejes nodales de los 37Jardines Municipales de la Ciudad de Córdoba.
- Por último, recuperar entre otras publicaciones relacionadas a la temática abordada, es el informe titulado: **“La Situación de la primera infancia en la Argentina: a dos décadas de la Convención sobre los derechos del niño” (2012)**. El informe traza el panorama de las políticas para la infancia y explica cómo se está avanzando en la construcción de un paradigma diferente: el pasaje del modelo tutelar al de protección integral de derechos, de la Educación inicial para pocos, a la Educación para todos, de una lógica de trabajo parcial y sectorial a un sistema integral y transversal. Asimismo, pone de manifiesto la distancia entre el piso de derechos planteados por la CIDN y el grado en que esos derechos se han ido concretando. El documento sostiene que, si bien esa distancia se ha reducido, la brecha sigue siendo importante, lo que indica que las desigualdades sociales persisten.

⁹ Derechos de la niñez e inversión social. Profundizando compromisos de la UNC respecto a los derechos de niños, niñas y jóvenes., Chapter: 2 and 5, Publisher: Universidad Nacional de Córdoba, Editors: Secretaría de Extensión Universitaria de la Universidad Nacional de Córdoba, Unicef, Fundación Arcor, pp.45-87, 179-187

¹⁰Ley nacional 26.061 Protección Integral de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

El estudio fue elaborado por Silvina Corbetta y Vanesa D'Alessandre con el asesoramiento de Irene Konterlnik y coordinado por SITEAL- SIPI¹¹ (IIEP¹²/UNESCO¹³) y Fundación Arcor.

¹¹ SIPI –Sistema de información sobre la primera infancia en América Latina

¹² IIEP- Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.

¹³ UNESCO- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Capítulo I

Interrogantes Iniciales y Marco de Análisis

1.1 Planteo del Problema

La CIND es un tratado internacional de las Naciones Unidas (1989) que en 1994 nuestro país incluyó en su Constitución. A partir de ello, Argentina asume el compromiso de adecuar su legislación interna, sus instituciones y sus políticas para la infancia y adolescencia a la luz de esta nueva fuente normativa, que sienta las bases para el establecimiento de una ciudadanía plena para la niñez y la adolescencia. Sin embargo, se mantuvo durante más de 15 años la vigencia simultánea de la ley de Patronato (que refería al viejo modelo de la situación irregular). Se considera que la CIDN constituye un nuevo paradigma respecto a la concepción de la niñez y a su abordaje por parte del Estado ya que no define a los niños por sus necesidades o carencias, sino que lo hace según sus atributos y sus derechos ante el Estado, la familia y la sociedad; estos derechos constituyen obligaciones de responder para que se efectivicen.¹⁴ A dos décadas de la ratificación de la CIND, se ha producido un cambio radical, al menos, en el plano discursivo, en el tratamiento de la niñez. Prueba de ello es que casi son excepcionales los casos de políticas públicas orientadas a la primera infancia que no aludan en sus fundamentos y objetivos a la CIDN.

Desde esta perspectiva, las producciones de propuestas de intervención nos enfocan en el análisis crítico de esas iniciativas: el impacto sobre las prácticas, las múltiples lecturas que se producen a partir de los (nuevos) principios puestos en circulación, la influencia de organismos multilaterales en las políticas de los Estados-nación y, por consiguiente, se pone en cuestión y en tensión la propia concepción de infancia que se ha ido construyendo.

En este sentido, el principal interés de esta investigación será comprender y analizar los sentidos que adquieren las políticas educativas orientadas a la infancia en el contexto del sistema educativo municipal (para el nivel inicial) de la Provincia de Córdoba en el periodo 2005– 2015.

Para Ball y Bowe (1992), el punto clave es el que las políticas no son simplemente “implementadas” sino que están sujetas a interpretaciones o serán “recreadas”.

“Los profesionales que actúan en el contexto de la practica (escuelas, por ejemplo) no enfrentan los textos políticos como lectores ingenuos, ellos vienen con sus historias, experiencias, valores y objetivos (...). Las políticas serán interpretadas diferencialmente toda vez que historias, experiencias, valores objetivos e intereses son diversos. La cuestión es que los autores de los textos políticos no pueden controlar los significados de sus textos. Algunas partes pueden ser rechazadas, ignoradas deliberadamente mal entendidas, las reproducciones pueden ser superficiales, etc.” (Bowe 1992)

Este abordaje, por lo tanto, asume que los actores (Supervisoras, directoras, docentes, profesionales, técnicos, etc.) ejercen un papel activo en el proceso de interpretación y reinterpretación de las

¹⁴Se invierte así el paradigma que colocaba a los niños y sus familias en situación irregular, ubicando ahora la irregularidad en las omisiones de las políticas y prácticas sociales o culturales o en aquellas acciones que obstruyen o niegan el acceso a los derechos. (Murga y Anzola, 2011: 28).

políticas educacionales y de esa manera, lo que ellos piensan y creen tienen implicancia para el proceso de implementación de las políticas.

Problema de investigación:

La problemática que se pretende estudiar se orienta a poder comprender y analizar ¿Cuáles son los sentidos que adquieren las políticas educativas sobre la infancia, en el contexto del Sistema Educativo Municipal (Jardines Maternales) de la Ciudad de Córdoba en el período 2005 – 2015?

Preguntas que se desprenden del planteo del problema:

- ¿Que características poseen las políticas educativas sobre la infancia, tanto a nivel nacional, provincial y municipal?
- ¿Que sentidos sostienen los discursos oficiales sobre infancia en el periodo 2005- 2015 a nivel municipal?
- ¿Que sentidos atribuyen los miembros del ejecutivo, supervisores?
- ¿Que sentidos sobre la imagen social de la infancia sostienen los directivos y docentes (actores institucionales)?

1.2 Objetivos del Proyecto

Objetivo General:

- ❖ Caracterizar el proceso de materialización de políticas educativas sobre la infancia a partir de análisis del discurso oficial, del discurso de los actores institucionales y sus mutuas relaciones.

Objetivos Específicos:

- ❖ Analizar el sentido atribuido en el discurso oficial a las políticas sobre infancia.
- ❖ Describir los sentidos asignados y las estrategias puestas en práctica por los distintos actores institucionales.
- ❖ Indagar articuladamente sobre los sentidos asignados a las políticas educativas de la infancia desde las regulaciones oficiales y los contruídos por los actores institucionales.

1.3 Lineamientos teóricos - metodológicos

En este apartado se presentan los aspectos metodológicos. El desarrollo del trabajo se realizará a través de una investigación de carácter cualitativo, para ello se llevarán a cabo recopilación y análisis de documentos oficiales (leyes, decretos, acuerdos, declaraciones de los consejos municipales), como así también entrevistas a diferentes actores institucionales:

Directoras, docentes, miembros del ejecutivo, supervisores.

Desde esta perspectiva, el interés está puesto en comprender y analizar los sentidos que adquieren las políticas educativas sobre la infancia en el contexto del sistema educativo municipal (Jardines Maternales Municipales) de la ciudad de Córdoba en el periodo 2005 – 2015...”

Sucede que, en la práctica, en las complejas sociedades modernas, estamos enredados en una variedad de discursos discordantes, incoherentes y contradictorios. “Deberíamos tener en cuenta el complejo e inestable proceso por el cual el discurso puede ser un instrumento y un efecto de poder, como así también un obstáculo, una barrera, un punto de resistencia y un punto de partida para una estrategia de oposición” (Foucault 1981).

Se considera relevante recuperar los aportes teóricos de Bourdieu, respecto al análisis de las prácticas sociales, quien plantea que lo social, existe de dos maneras: como estructuras externas (la historia hecha cosa) y como estructuras sociales incorporadas (la historia hecha cuerpo). Al respecto Gutiérrez (2005) retomando la perspectiva de Bourdieu sostiene que “... para poder dar cuenta de las prácticas sociales, es necesario aprehender dialécticamente ambos sentidos: el sentido objetivo (de las estructuras sociales externas e independientes de la conciencia y voluntad de los agentes) y el sentido vivido (lo que los agentes representan, piensan, creen y viven).

“El modo de conocimiento subjetivista se propone reflejar la experiencia vivida (sentido vivido) por los agentes que analiza, sus representaciones, sus creencias, sus pensamientos, sus sentimientos, sus visiones acerca del mundo y de las cosas del mundo. Pero no puede ir más allá de una descripción de esa experiencia, es decir, la relación existente entre las estructuras objetivas y las estructuras incorporadas que genera (habitus). Bourdieu lo define como “Lo social que se hace cuerpo y que de alguna manera se resume en las disposiciones (cognitivas, emocionales, orgánicas y sociales) que posibilitan el accionar de un sujeto”. El objetivismo por su parte propone establecer regularidades objetivas, estructuras, leyes, sistema de relaciones que son independientes de las conciencias y de las voluntades individuales (sentido objetivo). Pero al no considerar las representaciones, las percepciones, la experiencia vivida, tampoco puede dar cuenta del sentido del juego social, que se explica por la relación dialéctica entre esas regularidades objetivas plasmadas en estructuras, instituciones etc., y esas mismas realidades incorporadas a los individuos”. Esta perspectiva permitirá analizar las prácticas sociales entre las regulaciones oficiales (sentido objetivo) y los sentidos asignados por los diferentes actores institucionales (sentido vivido)”¹⁵.

¹⁵ Fragmento tomado de la pág.10 de la Tesis “La escuela secundaria en Córdoba. Reestructuraciones curriculares y organizacionales. Análisis de una propuesta de innovación (Proyecto escuela para jóvenes) López, V. y Yapur, J

En relación con los actores, se tomará un referente de cada nivel jerárquico del área de educación de la Municipalidad de Córdoba, como así también se pondrá a consideración en función de la ley 26.061 los artículos más representativos para el nivel inicial son el N°3 inciso a) y b) este último relacionado

con la participación y protagonismo infantil, el cual se ha convertido en un eje nodal de trabajo para los 37 jardines Maternales.

La decisión de estos referentes se centra en la corresponsabilidad social, ya que la responsabilidad en materia de infancia y derechos debe ser compartida por el Estado y las comunidades.

En este sentido el PNUD¹⁶ expresa: "La participación desempeña una importante función en la realización de los derechos. Los estados están jurídicamente obligados a permitir que las personas participen en las decisiones que afecten a su bienestar, proporcionando datos y oportunidades para que las personas participen en la formulación de políticas. Se necesitan indicadores para evaluar si eso ocurre efectivamente así" ...

En relación con el abordaje del ciclo de políticas para el análisis de políticas educacionales, se propone adherir al enfoque teórico – analítico de Bowe y Ball. Este abordaje brinda una estructura conceptual al método de la trayectoria delineando cinco contextos en la formulación de políticas (Bowe and Ballwith Gold 1992): El contexto de influencia, el contexto de la producción del texto político, el/los contexto/s de la práctica, el contexto de los resultados y el contexto de la estrategia política. Estos conceptos exigen prestar atención a las "trayectorias" o ciclos de vida de las políticas, así como a sus efectos generales y específicos. Cada contexto incluye disputas, tensiones, compromisos y acciones no planificadas. Este abordaje destaca la naturaleza compleja y controversial de la política educacional, enfatiza los procesos micro políticos y la acción de los profesionales que se ocupan en el nivel local e indica la necesidad de articular los procesos macro y micro en el análisis de las políticas educacionales.

La indagación sobre las condiciones políticas, sociales, culturales y económicas que definen y nombran a la infancia a finales del siglo XX, es una oportunidad para indagar como se producen los discursos sobre la infancia y el lugar de poder y saber que ocupan en la circulación de enunciados, quién es el que habla, como se resignifican.

¹⁶ - PNUD Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2000). Informe de desarrollo humano. Capítulo 5: "Uso de indicadores para exigir responsabilidad de derechos humanos" Cita extraída del Informe del observatorio de Practicas en Derechos humanos de la SEU.

Capítulo II

La infancia: Una construcción social...

Este capítulo se refiere a la configuración social de la infancia en la trama de la continuidad histórica de discursos y prácticas institucionales como así también a los nuevos modos de teorización e interpretación sobre los procesos y transformaciones que en relación a la niñez se han generado en Argentina, para ello se hace necesario referenciar a la infancia desde una perspectiva histórica recorriendo las mutaciones que se han producido en la experiencia infantil, teniendo en cuenta los profundos cambios culturales y económicos, que desde mediados del siglo XX han marcado nuestra contemporaneidad. Dar cuenta de ellos supone poder reconstruir los discursos y las concepciones de ella a lo largo de las distintas épocas, una historización que pone en juego a los niños como invención, como experiencia y como memoria.

2.1 La infancia: una construcción social

La niñez es entendida como categoría social diferenciada recién cuando se torna objeto de significación social. Esto ocurre en cuanto las ideas respecto de la infancia, cambian, revolucionan, generan desplazamientos conceptuales con consecuencias en la legislación, en el trabajo social, en las políticas familiares y en la vida de los niños, situando a la niñez en un marco social. Un recorrido sobre las fuentes bibliográficas más significativas disponibles para la descripción de este proceso de construcción de la infancia permite apreciar que el mismo abarca desde el cambio histórico en la apreciación de la niñez que deja de lado al niño como entidad sólo biológica y lo inserta en su existencia social, lo que se ha dado en llamar el descubrimiento de la infancia.

Los diversos autores que han trabajado sobre este tema Ariès (1973); Carli (2002), Flandrin (1974); Donzelot (1979); Platt (1982) entre otros, se apoyan en variadas perspectivas para analizar los valores e instrumentos de lo social y sus diferencias, ya que para pensar la infancia se hace necesaria la alusión al contexto en el que ésta se construye. En este sentido, de acuerdo con múltiples escenarios relacionales se configuran diversas maneras de conceptualizar la infancia.

Por lo menos desde el siglo XVIII, un conjunto de disciplinas científicas ha procurado describir, cada vez más sofisticadamente, el desarrollo infantil. La definición de la infancia como objeto de conocimiento y la confianza en que la naturaleza del niño puede ser aprehendida hasta en sus mínimos detalles tienen su punto de partida en la emergencia de lo que Philip Ariés llamó el “sentimiento moderno de infancia”¹⁷, que consiste en el reconocimiento de la especificidad de esta etapa de la vida en contraposición con el mundo adulto. Ariés (1987) define al niño como una categoría social que obtendrá reconocimiento singular a partir los siglos XVI y XVII, configurándose desde entonces como un sujeto necesitado de cuidados especiales, aspecto que no significó el reconocimiento de sus derechos sino una serie de procesos tendientes a su objetualización traducida ésta en la “incapacidad” del niño/a para opinar, decidir o disentir con las autoridades familiares, escolares o tutelares (Jacques Donzelot, 1990).

¹⁷Philip Ariès, *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*, Madrid, Taurus, 1987 (Versión original 1960).

Aunque las tesis inaugurales de Ariès publicadas en la década del sesenta han sido ampliamente discutidas, y aun cuando el mismo autor ha modificado en distintas producciones el período en el que sitúa el nacimiento del sentimiento moderno de infancia, hay coincidencia entre los historiadores en que entre los siglos XVI y XVII se registran rupturas significativas en las formas que adoptan los intercambios afectivos con los niños, en el lugar que se les otorga en la vida adulta, en las formas de sociabilidad que se propicia y en el modo en que son representados. Estos cambios se han asociado a procesos históricos de distinta naturaleza localizados en Occidente en ese período: entre otros, la expansión de la urbanización, las mejoras sanitarias que permiten controlar crecientemente la mortalidad infantil, la reconfiguración de las estructuras familiares, la delimitación del ámbito de la vida privada, la expansión de instituciones educativas especialmente destinadas a los niños en el marco de las estrategias reformistas y contra reformistas del siglo XVI y de las escuelas de caridad para niños pobres en el XVIII. En el marco de estos procesos se modifican las concepciones y prácticas sobre la infancia. Los niños pasan de compartir las actividades sociales, productivas, lúdicas, educativas, inclusive sexuales, de manera relativamente indiferenciada con los adultos, a ser reconocidos como sujetos que requieren atenciones y cuidados específicos, por lo cual deben ser segregados del mundo de los grandes.

Este nuevo modo de concebir la infancia se caracteriza por la articulación de un doble sentimiento respecto de los niños: el amor filial, que se teje en el marco del nacimiento de la vida privada familiar que propicia un vínculo más íntimo y más prolongado con los hijos, y la severidad, necesaria para asegurar su protección y cuidado. Subsidiariamente, el niño será caracterizado como un ser dependiente (del cuidado, la protección y la orientación de los adultos) e inocente, y la infancia como un tiempo de espera, de preparación para la vida adulta.

Desde ya, los conjuntos de estas y otras características atribuidas a la naturaleza infantil han sido objeto de infinidad de desarrollos en diferentes campos de conocimiento, que han producido, como se ha señalado anteriormente, un cuerpo muy sofisticado de saberes acerca de la infancia.

El reconocimiento de la especificidad de la infancia y la descripción de su naturaleza van a ordenar un conjunto de prácticas que se desplegarán sobre la población infantil. Entre ellas, la separación del mundo adulto y la configuración de unos espacios y tiempos sociales especialmente destinados a su protección y a la orientación de su desarrollo: la familia y, ya en el siglo XIX, la escuela. El “encierro” dirá Ariès, de la infancia en estas instituciones, que reconocemos hasta el día de hoy como los espacios naturales de educación y crianza, produce un efecto a primera vista paradójico: al mismo tiempo que inscribe al niño en el territorio de lo público y lo coloca bajo la órbita de la vigilancia y control del Estado (a través de la escuela, las políticas sanitarias y la justicia), lo sitúa en el ámbito privado de la familia, resguardado de la mirada pública. Sin embargo, como ha señalado Jacques Revel, la evolución paralela de, por un lado, una red pública de encierro y de gestión de las almas y los cuerpos y, por otro, del ámbito privado y protegido de la familia, son dos caras inseparables del mismo proceso: el despliegue de la estrategia moderna de control que termina produciendo una profunda reorganización de las formas de la experiencia social.

En el caso de la infancia, la continuidad entre las prácticas públicas y privadas de formación y protección de los niños está asegurada por su articulación y alineación en torno del conocimiento

(pedagógico, psicológico, médico) de la naturaleza infantil, que se delimitará hacia el siglo XIX como un objeto científico que puede capturarse y estudiarse por fuera de sus condiciones sociales y culturales. Este conocimiento permitirá fijar unos parámetros de desarrollo físico, psicológico, moral y cultural válidos para todos los niños, que contribuirán a establecer no sólo “cómo los sujetos son”, sino también (y quizá principalmente) “cómo deben ser” (cómo debe ser su desarrollo físico y psicológico, qué puede aprender un niño o un adolescente, en qué períodos de tiempo, etc.).

En otras palabras, el conocimiento sobre la naturaleza infantil, al mismo tiempo que describe, termina prescribiendo la orientación del desarrollo “normal” que será el punto de referencia para la formación de los niños tanto en el ámbito público como privado. En este sentido, se trata de un conocimiento “normalizador”, no sólo porque prescribe el ajuste a una norma, sino también, y sobre todo, porque, como señala Anne Querrien, introduce una carencia, una norma estructurante del medio que permite medir los desvíos, nombrarlos, clasificarlos y jerarquizarlos.

La introducción de estas normas produce así un triple efecto: 1) establece una visión monolítica y universal de la infancia supuestamente basada en la descripción de su naturaleza, aunque plagada de contenidos culturales y sociales particulares; 2) sobre esa visión, permite distinguir la infancia “normal” de la que no lo es; 3) orienta las pautas de educación y crianza dirigidas a la infancia normal y las diferencias de las estrategias institucionales dirigidas a tratar los desvíos. Desde esta perspectiva, la infancia se constituye, como señala Narodowski, al mismo tiempo en objeto de conocimiento y de gobierno; este doble carácter se expresa de manera particularmente visible en la expansión del proceso de escolarización que se registra a partir de mediados del siglo XIX. En efecto, en la medida en que el proyecto moderno supone la incorporación de toda la población infantil a las escuelas bajo prácticas institucionales y pedagógicas homogéneas, será necesario producir un saber sobre el niño que sostenga unos medios y unas estrategias educativas reconocidas como válidas para todos. La edad será la principal herramienta a través de la cual se articularán el saber sobre la naturaleza infantil, la definición de los ritmos y la orientación del desarrollo normal que se derivan de él, y las estrategias de distribución y organización de los niños en las escuelas. Esta estrategia de escolarización materializa el argumento liberal por excelencia en torno de la igualdad educativa: asegurar iguales oportunidades para todos a través de un modelo escolar único permite calificar y clasificar a los alumnos exclusivamente a través del “mérito individual”, introduciendo así criterios de diferenciación de la población infantil que mantienen intacta la proclama de igualdad.

Para el historiador francés Jean-Louis Flandrin¹⁸ la infancia se convirtió en un objeto emblemático del siglo XX fijado por los saberes de distintas disciplinas, capturado por dispositivos institucionales, proyectado hacia el futuro por las políticas de Estado y transformado en metáfora de utopías sociales y pedagógicas. Sin embargo, la constitución de la niñez como sujeto sólo puede analizarse en la tensión estrecha que se produce entre la intervención adulta y la experiencia del niño, entre lo que se ha denominado la construcción social de la infancia y la historia irreplicable de cada niño, entre la imagen que se da de sí mismo y que una sociedad construye para la generación infantil en una época y las trayectorias individuales.

¹⁸ Jean-Louis Flandrin en “DE LA FAMILIA A LA ESCUELA Infancia, socialización y subjetividad” Cap.1

Para los historiadores de la infancia, a partir de la modernidad, la infancia adquirió un estatus propio como edad diferenciada de la adultez, en cómo el niño se convirtió en objeto de inversión, en heredero de un porvenir.

Los estudios sistemáticos, coinciden en destacar esta mutación de la experiencia infantil que conmueve a padres y maestros. Si bien no es posible hablar de "la" infancia, sino que "las" infancias" refieren siempre a tránsitos múltiples, diferentes y cada vez más afectados por la desigualdad, es posible, sin embargo, situar algunos procesos globales y comunes que la atraviesan. Esa mutación se caracteriza, entre otros fenómenos, por el impacto de la diferenciación de las estructuras y de las lógicas familiares, de las políticas neoliberales (teoría política que tiende a reducir al mínimo la intervención del Estado) que redefinen el sentido político y social de la población infantil para los estados-naciones, de la incidencia creciente del mercado y de los medios masivos de comunicación en la vida cotidiana infantil, y de las transformaciones culturales, sociales y estructurales que afectan la escolaridad pública y que convierten la vieja imagen del alumno en pieza de museo.

En la actualidad se está produciendo un debate acerca del alcance de la invención de la infancia moderna, cuyos rasgos más importantes la ligaban con la escolarización pública y la privatización familiar. Las nuevas formas de la experiencia social, en un contexto de redefinición de las políticas públicas, de las lógicas familiares y de los sistemas educativos, están modificando en forma inédita las condiciones en las cuales se construye la identidad de los niños y transcurren las infancias de las nuevas generaciones. Desde esta perspectiva, se consideran pertinentes los aportes teóricos de Gabriela Diker, quien en relación con "el discurso sobre la novedad de la infancia", la autora afirma que "...lo nuevo de la infancia no es nuevo. De hecho, los niños siempre nos han sorprendido, siempre han representado un límite a nuestro saber y a nuestra capacidad de anticipación"¹⁹. Sin embargo, en los últimos años, el modo en que se piensa la novedad de la infancia parece haber cambiado. Ésta se presenta con una radicalidad tal que hace estallar las categorías disponibles para pensarla y desborda la capacidad de las instituciones (familiares, educativas, judiciales, sanitarias, etc.) para procesarla. Así, en lugar de la vieja sorpresa frente a "los nuevos" aparece el desconcierto, y en el lugar del reconocimiento crece la sensación de extrañamiento. Frente a esto, los discursos actuales se han ido poblando de nuevos nombres destinados a reconocer "lo que hay de nuevo en la infancia": infancias (en plural), nuevas infancias, infancia hiperrealizada e infancia desrealizada, cyberniños, niños-adultos, niños vulnerables, niños en riesgo, niños consumidores, son sólo algunos de ellos. Hoy se registran cambios muy profundos en el modo en que los "nuevos" ingresan al mundo y en el modo en que el mundo les es presentado. Allí donde Arendt imaginaba un adulto (en particular, un educador) que se dirigía a los recién llegados diciendo "he aquí nuestro mundo" y que habilitaba a la infancia el ingreso al territorio público, hoy hay miles de pantallas presentando una infinidad de mundos (reales o virtuales) a los que los niños llegan y de los que participan sin la intermediación adulta. Siguiendo a Diker, es interesante recuperar su planteo, quien sostiene que sólo a partir de la convicción de que la infancia tiene una historia, puede postularse que ésta ya no existe. De allí las hipótesis sobre el fin de la infancia (y, en general, los enfoques históricos sobre la

¹⁹ Gabriela Diker ¿Qué hay de nuevo en las nuevas infancias?2008 Pág.11

infancia) sostendrán entonces que a lo que hoy asistimos es al agotamiento del modo de concebir la infancia y de actuar sobre el cuerpo infantil producido en la modernidad, que tenía en la familia y en el Estado (principalmente a través de la escuela, pero también de las instituciones de salud y de justicia) sus principales agentes de intervención. En su lugar, estos estudios identifican hoy una multiplicidad de interpelaciones a la infancia que desbordan estas instituciones y que sostienen otros modos de concebir lo que el niño es y puede ser. En general, se destacan los medios de comunicación masivos, las tecnologías de la información (particularmente Internet) y el mercado, como los espacios predominantes en la producción de nuevas formas de subjetividad infantil.

Desde otra perspectiva, Cristina Corea e Ignacio Lewkowicz han sostenido de manera más radical que el niño actual ya no es producido por el discurso escolar ni por el discurso estatal, sino por las prácticas mediáticas: “Lo que el niño puede, lo que el niño es, se verifica fundamentalmente en la experiencia del mercado, del consumo o de los medios: puede elegir productos; puede elegir servicios; puede operar aparatos tecnológicos; puede opinar; puede ser imagen...”. Esto llevaría a la “destitución de la infancia”, fenómeno que los autores inscriben en un proceso político y cultural más general de declive de la experiencia del Estado-nación en favor de la experiencia del discurso mediático. La inmediatez, la “pura actualidad, sin futuro ni pasado”, la velocidad, el instante, la preeminencia de la lógica de la información, la caída de la autoridad (del Estado-nación y, con ella, de la lógica del saber), son algunas notas del discurso de los medios que estarían contribuyendo a la destitución del tipo subjetivo de la infancia moderna, caracterizado por la debilidad, la inocencia. En su lugar, se multiplican, dice Corea, las figuras mediáticas del niño (niño actual, niño autónomo, niño sujeto de derecho;) y la puesta en escena de una infancia potente, completa, que sabe, elige y puede.

Finalmente, la definición del niño como sujeto de derecho está introduciendo, según algunos autores, modificaciones significativas en la concepción moderna de infancia. Así, cuestiones como la ciudadanía infantil, la responsabilidad, el derecho a elegir, a ser escuchado, etc., tensionan los atributos asignados por la modernidad a la infancia y conmueven el lugar de los adultos, de las políticas de protección de la infancia y de las instituciones que, muchas veces en nombre del respeto a los derechos del niño, instituyen simetrías, dejan lugares vacíos e invierten la distribución de responsabilidades que la concepción moderna de infancia había fijado.

Se advierte que éstos son sólo algunos ejemplos de los análisis que postulan en la actualidad el fin de la infancia. Aun con sus diferencias, todos coinciden en que la multiplicación de las interpelaciones sobre la infancia (como consumidores, como víctimas, como victimarios, como sujetos autónomos, como sujetos de derecho, etc.), la expansión de medios de “ingreso” al mundo que no requieren intervención adulta y que están disponibles aun dentro del encierro familiar o escolar (la tele, la computadora), la existencia de ámbitos de desarrollo de la experiencia infantil distintos de la familia y la escuela (la calle, el trabajo, las instituciones comunitarias, los movimientos sociales, también, sin dudas, las pantallas, entre otros), tienen efectos sobre la subjetividad infantil.

En Argentina, el tema de la infancia ha adquirido particular relieve, si se atiende a la cantidad de publicaciones e investigaciones que, desde perspectivas disciplinarias diversas, circulan en el ámbito académico, y a la visibilidad que el tema ha alcanzado en los medios. Sin duda, asistimos a

más complejas configuraciones de infancia, que demandan la puesta en juego de nuevos modos de teorización y elaboración de interpretaciones sobre los procesos contemporáneos de la niñez. Al respecto Gabriela Diker²⁰ expresa: ...”no se trata entonces de reemplazar una descripción universal por otra; no se trata de encontrar los rasgos que, al fin, permitan caracterizar de una vez a los “nuevos niños”, que permitan establecer –una vez más– quiénes tienen infancia y quiénes no. Se trata más bien de reconocer que cuestionado el funcionamiento normativo de los universales lo que se abre es el reconocimiento del plural, no sólo de los niños, sino también de las infancias.

2.2 Estado e infancia, leyes y políticas...

2.2a Antecedentes de la cuestión social y la institucionalidad de la infancia en la Argentina

En los convulsionados años previos a 1870, se puede inferir el inicio de un conflicto por el poder sobre los niños (Cowen, 2000). El Estado, como inicial y precario gestor de la higiene y salubridad públicas, abrió las puertas del hogar para regular las prácticas de crianza.

En particular, fueron revisadas las prácticas de lactancia, cuestionando el uso de nodrizas; se laicizó la inscripción de los niños, con el reemplazo de los registros parroquiales de bautismo y muerte por la inscripción civil, y se comenzó a construir la salud pública mediante la vacunación masiva y compulsiva.

El siglo XX, denominado en sus inicios “el siglo del niño” (inaugurado con los congresos panamericanos de pediatría que dieron origen al Instituto Interamericano del Niño) fue el tiempo de la construcción de la infancia y la adolescencia como sujetos sociales. Este proceso se dio mediante la expulsión de los niños del espacio público, incluyendo el espacio del trabajo asalariado, y su inclusión en el espacio de la domesticidad, el juego y la escolaridad (Zelizer, 1994; Roche, 1999). El inicio del siglo coincidió con los debates sobre la educación universal, la incipiente regulación del trabajo femenino e infantil, y el avance y ampliación del Estado en sus políticas de higiene y salubridad. Dos procesos definieron la construcción de niños como un problema del Estado.

Los conflictos obreros coprotagonizados por niños y la universalización de la educación, dieron otra visibilidad a los niños que no habían ingresado en la escuela, o aquellos que a juicio de las Juntas Escolares y el Consejo Nacional de Educación estaban en “peligro moral o material” (Cosse, 2005; Ciafardo, 1992).

El juicio técnico de los expertos tomaba los parámetros de la higiene en su sentido extenso, tanto de prácticas denominadas preventivas como de higiene moral. Estos niños fuera de la escuela pasaron a ser parte de la cuestión social. El Estado generó entonces (a lo largo y ancho del mundo y casi al mismo tiempo) lo que se conocerá como “Estado Tutelar”.

²⁰Diker, Gabriela ¿Qué hay de nuevo en las infancias? Pag.30

Las categorías nodales de la tutela del Estado permitían que, mediante la Ley 10.903²¹, se retirara la patria potestad a las familias de estos niños, que luego eran internados en dispositivos variados²². El complejo tutelar se encontró completamente diseñado y en vigencia hacia la década de 1930 en todo el mundo occidental, con características similares en cuanto a su matriz ideológica, y articulado a los dispositivos del Estado de bienestar. Esta década marcó el inicio de cambios tendientes a centralizar en el Estado la gestión social, surgiendo la burocracia técnica configurada por los profesionales del área social. Durante las décadas de 1940 y 1950 se avanzó en la legislación “que definió la función tutelar del Estado sobre los menores” (Barbeito y Lo Vuolo, 1998: 123). Comenzó la separación de la asistencia social de la educación, restringiéndose la Comisión Nacional de Ayuda Escolar, para ser reemplazada en sus acciones por la Dirección Nacional de Asistencia Social en 1948 y luego por la Fundación de Ayuda Social en 1950 (Fundación Eva Perón). En la historia mítica del campo de la minoridad²³, se produce un vacío que abarca las décadas de 1940 hasta la de 1970.²⁴ Este espacio temporal es cubierto con el relato de “los años dorados”: un Estado que funcionaba, en un país rico y caminando sin distracciones hacia su pleno desarrollo, que no producía menores, igualitario y homogéneo.

Durante los ochenta y noventa, a la sombra de los debates internacionales, proliferaron los encuentros técnico-políticos para debatir políticas para la infancia (escolares, asistenciales, penales). En ellos, las posiciones acordes con la Doctrina de Protección Integral plasmada en la CIDN propiciaban un cambio de concepción que se pensó radical respecto a los paradigmas anteriores

La Convención no es meramente una reafirmación de los derechos del niño como persona humana, sino una especificación de estos derechos para las particulares circunstancias de vida de la infancia/adolescencia; también es fuente de derechos propios de la infancia/adolescencia y de un conjunto de principios que regulan la protección conjunta de los derechos de niños y adultos, y sus derechos y deberes recíprocos. Los derechos del niño no dependen de ninguna condición especial y se aplican a todos por igual; constituyen un conjunto de derechos-garantía frente a la acción del Estado y representan, por su parte, un deber de los poderes públicos de concurrir a la satisfacción de los derechos-prestación que contempla.

La Convención representa una oportunidad, ciertamente privilegiada, para desarrollar un nuevo esquema de comprensión de la relación del niño con el Estado y las políticas sociales, y un desafío permanente para el logro de una verdadera inserción de los niños, y sus intereses, en las estructuras y procedimientos de decisión de los asuntos públicos.

En el siguiente apartado se describe el largo, profundo y dinámico proceso de reconocimiento y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, cuya máxima expresión ha sido la aprobación por Naciones Unidas de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en 1989.

²¹Ley 10903 - Patronato de Menores Promulgada el 21/10/19 Publicada en el B. O.: 27/10/19

²²En Argentina, la ley debió esperar casi 90 años para ser derogada por una ley de Protección Integral a la infancia

²³Es decir, aquella que fundamenta los relatos de los agentes y cimienta las historias institucionales.

²⁴Por ejemplo: “En los años 50 la expansión del Estado en el campo de las políticas sociales básicas impide el desarrollo de la sociología funcionalista. Es el auge de las políticas distribucionistas. Las condiciones generales de la infancia mejoran, por ende la problemática es considerada residual”. En Historia y Fundamentos del Centro de Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes, www.chicosdelacalle.org

2.2b Breve reseña de la Historia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes...²⁵

Desde comienzos del siglo pasado surgió, a nivel mundial, una tendencia a acordar un conjunto de principios de alcance universal para la protección de los derechos de los niños.

En 1924 la Sociedad de Naciones adopta el primer texto formal, conocido como la Declaración de Ginebra, y en 1945, la Carta de las Naciones Unidas establece las bases de la Convención al exhortar a todos los países a promover y alentar el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales “para todos”. Tres años después se aprueba la Declaración Universal de Derechos, haciendo hincapié en que “la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales”, definiendo a la familia como “el elemento natural y fundamental de la sociedad”. En 1959, la Asamblea General de Naciones Unidas adopta la Declaración Universal de Derechos del Niño, celebrándose 20 años después, en 1979, el Año Internacional del Niño. Finalmente, el 29 de noviembre de 1989 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Convención Internacional sobre Derechos del Niño. Se trata de un conjunto de instrumentos jurídicos, de carácter internacional y garantista, que expresan un cambio en la consideración social de la infancia. Culmina entonces un proceso que entiende a los niños, niñas y adolescentes como titulares de todos los derechos fundamentales de la persona humana, gozando de todos los atributos y cualidades que distinguen a los derechos humanos. Se produce una expansión en el reconocimiento de los derechos humanos en general, ya que a nivel mundial son considerados como la sustancia del sistema democrático y como el fundamento del sistema de promoción y garantía del desarrollo de las personas. Los derechos humanos son la orientación y el límite de las acciones del Estado y sus órganos; les imponen deberes y definen los objetivos a realizar. La situación de los derechos de los NNA²⁶, que nunca habían sido excluidos de los instrumentos generales de derechos humanos, pero que, en los hechos, su protección no lograba alcanzarlos efectivamente, exigía el acuerdo de un pacto específico que permitiera superar este estado de vulnerabilidad.

En este sentido, se puede afirmar que la CIDN es un instrumento destinado a la no discriminación, a la reafirmación del reconocimiento de los niños como personas humanas, en toda acepción y sin limitaciones, y que responde a la necesidad de contar con instrumentos jurídicos idóneos y específicos para proteger sus derechos. Sin embargo, la confirmación del estatus del niño/a como sujeto de los derechos fundamentales de la persona humana tiene consecuencias que trascienden el ámbito jurídico. Constituye el punto de partida de todo esfuerzo de reflexión y concientización relativos a los niños y su lugar en la sociedad y a su relación con los adultos.

Cabe destacar que partir de la Convención surge la palabra “integralidad”²⁷ o políticas integrales de protección de los niños, en casi todos los documentos políticos y normativas que abordan el tema de

2006 año de los Derechos Humanos en el cineclub Municipal Hugo del Carril. Diciembre 2006

²⁶ Niñas, Niños y Adolescentes

²⁷ La noción de integralidad significa que “la protección procura abarcar todas las dimensiones de la vida y desarrollo de los niños...la Convención contiene un conjunto de disposiciones destinadas a reconocer y garantizar los derechos del niño a la sobrevivencia, el desarrollo, la protección y la participación; derechos que están completamente integrados, interrelacionados, e interdependientes entre sí, que exigen de su satisfacción conjunta para la consecución efectiva del desarrollo” (Murga y Anzola, 2011: 19)

la primera infancia. Por integral se entiende la atención y educación en un sentido amplio, en donde la atención comprende la salud, la alimentación y la higiene en un contexto seguro y estimulante, y la educación incluye el estímulo, la socialización, la orientación, la participación y las actividades de aprendizaje y desarrollo (“Atención y Educación de la Primera Infancia”, AEPI, UNESCO). En este sentido, la perspectiva de derechos supone una mirada integral del niño. Si bien lo que aquí se propone pondrá el foco en el desarrollo de estrategias educativas, deberá considerarse desde el inicio como un modelo que no solo promueve la articulación de recursos, sino que va más allá en el desafío de consolidar equipos intersectoriales de trabajo que planifiquen de manera conjunta sus acciones en beneficio de la primera infancia.

Otras declaraciones internacionales reforzaron el contenido de la CIDN, más específicamente en relación con los derechos en el ámbito de la educación. La Declaración Mundial de Educación para Todos (Jomtien, Tailandia, 1990) la cual proclama que “el aprendizaje comienza con el nacimiento”, lo que significa que es necesario ampliar los medios y el alcance de la educación básica y recomendar programas de cuidado y educación de la primera infancia basados en la familia y en la comunidad. A partir de esta declaración la educación deja de ser sinónimo de escolarización y se convoca a la implementación de programas de alcance más abarcador.

El próximo apartado, traza el panorama de las políticas para la infancia en la Argentina y explica cómo se está avanzando en la construcción de un paradigma diferente: el pasaje del modelo tutelar al de protección integral de derechos; de la Educación Inicial para pocos a la educación para todos; de una lógica de trabajo parcial y sectorial a un sistema integral y transversal.

2.2c La situación en Argentina en relación con la Convención Internacional de los Derechos del Niño... Normativas nacionales

La CIDN es un hito, resultado de múltiples factores. No puede ser vista de forma a histórica, ni ajena al involucramiento de actores de la sociedad civil y de un Estado que, según la coyuntura política y la ideología del gobierno a cargo, hace (o no) los esfuerzos necesarios para garantizar el bienestar de la población y posibilita (o no) la articulación con otros actores sociales. En esta misma dirección, Eduardo Bustelo, quien fuera director de la oficina de UNICEF en la Argentina cuando se instaló el debate sobre la CIDN, sostiene que la Convención fue resultado de varias cosas, y que incluso pudo haber una cierta incompreensión de lo que cabalmente significaba la adhesión de la Argentina a la misma. Es decir, adherir a la CIDN implicaba mayores compromisos con la infancia y, por ende, mayores esfuerzos del Estado argentino para adecuar sus normativas, sus instituciones y sus prácticas para cumplir con las obligaciones adquiridas y rendir cuentas ante el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. Es a partir de 1990 que Argentina se suscribe y ratifica la CIDN y lo incorpora al texto de la Constitución Nacional en 1994, de esta manera nuestro país ingresa al nuevo modelo legal de protección de derechos, conocido como “Protección Integral de

Derechos” o “Doctrina de Naciones Unidas para la Protección de la Infancia”. La CIDN no es un texto meramente declarativo, una declaración de buenas intenciones, sino que es un compromiso asumido por los Estados parte a adoptar “todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. Respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán estas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y cuando sea necesario dentro del marco de la cooperación internacional” (art. 4 CIDN).

El desafío central que pretende vencer la CIDN es pasar del mero reconocimiento de derechos y su proclamación, a la protección efectiva de ellos, a su satisfacción real. El núcleo central de toda política destinada a la expansión de los derechos humanos incluidos los de los NNA²⁸ “no es el de fundamentarlos sino de vivirlos, establecer cuál es el modo más seguro para garantizarlos, para impedir que pese a las declaraciones solemnes continúen siendo violados.

En consecuencia, la efectividad exigida por la CIDN se refiere no sólo a la recepción normativa de los derechos sino a la adopción de mecanismos efectivos de garantía por parte del Estado. Es decir, se requiere de una protección real, tangible, una continuidad y coherencia entre los derechos declarados y los mecanismos jurídicos para asegurar su protección y cumplimiento, para que se transformen en una vivencia que acompañe a los NNA en su vida cotidiana. Así es como el niño fue dotado de nuevos significados a partir de prácticas discursivas y dispositivos institucionales.

Resulta interesante recuperar el aporte de Le Blanc quien se refiere al niño como “sujeto de discurso”, de un discurso propio que trasunta el o los discursos sociales de las comunidades que lo contienen (familiar, barrial, escolar, deportiva, etc.).

En ese sentido Le Blanc²⁹ afirma, “tomar la palabra nunca es una simple comprobación lingüística del yo, sino que es siempre una comprobación social del yo, cuyo corolario implica la capacidad de ser escuchado por los demás y así ser reconocido”.

Como ya se afirmó, el sentido último de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño es dar un nuevo contenido a la relación entre el Estado y la ciudadanía en general, con énfasis en la infancia, en particular. El principal cambio radica en otorgar a niños y niñas el estatus de sujetos de derecho, y en posicionar a los Estados como garantes de esos derechos. Desde que la Argentina ratificó la CIDN, es posible identificar casi una veintena de normas que involucran directa o indirectamente a la primera infancia y toman como eje los derechos contemplados en la Convención. Sin embargo, la construcción de ese marco normativo dentro de la primera década de aprobada la CIDN no fue tan prolífera como lo ha sido en los últimos 10 años, período en el que los derechos de la primera infancia, y de la niñez en general, fueron ganando terreno progresivamente en la agenda pública.

Remontándonos en la historia, el escenario normativo de la década del noventa estuvo fuertemente signado por una reestructuración social regresiva a través de las políticas de ajuste económico y la

²⁸ Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes

²⁹ Le Blanc, Guillaume, *Vidas ordinarias Vidas precarias Sobre la exclusión social*, Nueva Visión, Buenos Aires, 2007, pág. 91.

flexibilización laboral, lo cual llevó a la precarización de las condiciones de vida de buena parte de la población y a un alarmante aumento de la desigualdad social, acentuando aún más las asimetrías regionales. Esta situación impactó en mayores privaciones para la infancia. Por eso, el compromiso asumido por la Argentina con la ratificación de la CIDN lejos estuvo de lograr los esfuerzos articulados y necesarios en materia de política pública para el desarrollo integral de la primera infancia. La norma más relevante durante la primera década de vigencia de la CIDN fue la Ley N° 24.195 o Ley Federal de Educación, sancionada en 1993. Allí se estableció que la Educación Inicial estaría constituida por el jardín de infantes para niños de 3 a 5 años, siendo obligatoria la escolarización para los niños de 5 años. En el caso de los menores de 3 años, se consideró que “las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires establecerán, cuando sea necesario, servicios de jardín maternal para niños/as menores de 3 años y prestarán apoyo a las instituciones de la comunidad, para que estas los brinden, y ayuda a las familias que los requieran”. Con este último planteo, la norma finalmente diluye la obligatoriedad del Estado respecto al grupo de los más chicos. Los artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Educación están dedicados al nivel inicial. En el 13, se establecen sus objetivos: “incentivar el proceso de estructuración del pensamiento, de la imaginación creadora, las formas de expresión personal y de comunicación y gráfica”; “favorecer el proceso de maduración del niño/a en lo sensorio motor, la manifestación lúdica y estética, la iniciación deportiva y artística, el crecimiento socioafectivo y los valores éticos”; “estimular hábitos de integración social y de convivencia grupal, de solidaridad y cooperación y de conservación del medio ambiente”; “fortalecer la vinculación entre la Institución Educativa y Familia”; “prevenir y atender las desigualdades físicas, psíquicas y sociales originadas en deficiencias de orden biológico, nutricional, familiar y ambiental mediante programas especiales y acciones articuladas con otras Instituciones Comunitarias”.

En la segunda década pos-CIDN, el incremento de normas que contemplan a la primera infancia y que crean planes y programas resultan muy visibles. Debe destacarse, en primer lugar, la Ley N° 25.673 –sancionada en octubre del 2002 y reglamentada en mayo del 2003–, por la cual se crea el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable. Los objetivos de este programa, según el artículo 2, son: “a) alcanzar para la población el nivel más elevado de salud sexual y procreación responsable con el fin de que pueda adoptar decisiones libres de discriminación, coacciones o violencia; b) disminuir la morbilidad materno-infantil; c) prevenir embarazos no deseados; d) promover la salud sexual de los adolescentes; entre otras.

En su artículo cuarto, la ley reconoce como primordial la satisfacción del interés superior del niño, tomando como marco a la CIDN. Un elemento que resaltar es la participación intersectorial de los Ministerios de Salud, Educación, Desarrollo Social y Medio Ambiente para la formación de agentes capaces de poner en práctica las diversas líneas de acción promovidas. Según los datos vertidos por el Ministerio de Salud, a fines del 2006, más de 6.100 centros de salud y hospitales brindaban prestaciones a 1.900.000 personas³⁰. Otra de las leyes que reviste importancia es la N° 25.724, del

³⁰ 1 En términos de alcance territorial de la política mencionada, se puede consultar más información en el documento “Privilegiados son los niños y niñas pequeños. Política pública, innovación e integralidad” (Ministerios de Desarrollo Social, Salud, Trabajo y Protección Social, Educación, Justicia y Derechos Humanos, 2011).

2003, que crea el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación: “Plan de Seguridad Alimentaria” (PNSA). Este programa tiene, entre otros objetivos, el de cubrir los requisitos nutricionales de niños de hasta 14 años y de embarazadas. La norma promueve el desarrollo de actividades de estimulación temprana para los niños de 0 a 5 años que se encuentren en situación de abandono o que integren familias de riesgo; la prioridad en la atención a las mujeres embarazadas y a los niños del mismo grupo etario; la asistencia social y la orientación a las familias en cuanto a la atención de sus hijos y el cuidado durante el embarazo. La ley crea, además, el Fondo Especial de Nutrición y Alimentación Nacional, de carácter intangible y destinado a la implementación del programa. En terreno, el PNSA se gestiona a través de la descentralización de fondos a las provincias, con integración de recursos nacionales, provinciales y municipales, lo que consolida las acciones interjurisdiccionales del Estado, además de las interministeriales de cada nivel administrativo. Por otra parte, se promueven redes barriales de servicios sociales y Organizaciones de la Sociedad Civil. Finalmente, resulta importante señalar que desde el PNSA se articulan recursos y acciones para la implementación del Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años” que tiene como sujeto de atención y promoción al universo de los más chicos y que se realiza en el marco del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (Ministerios de Desarrollo Social, Salud, Trabajo y Protección Social, Educación, Justicia y Derechos Humanos, 2011).

En el marco de la identificación de los esfuerzos destinados a la primera infancia, también se debe incluir a la Ley N° 25.929 de Parto humanizado sancionada en agosto del 2004 y que se aplica tanto en el ámbito público como privado de atención de la salud. La ley establece los derechos de padres e hijos durante el proceso de nacimiento, en relación con el embarazo, el parto y el posparto.

En el año 2005 Argentina promulgó³¹ la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, que deroga a la denominada Ley Agote 10.903, del Patronato de Menores expuesta en el apartado anterior. En este punto cabe destacar como plantea Mar y Beloff, los diferentes posicionamientos estatales respecto a la infancia según se adopten o adhiera al “modelo de situación irregular” o al “modelo integral”. Si se compara ambos modelos el término “menor” se reemplaza por el de “niño/a”, el de “objeto de protección” a “sujeto de derecho”, el de “protección de menores” a “protección de derechos” el de “infancia dividida” a “infancia integrada” entre otras tantas clasificaciones. Esta operación dicotómica, propia del funcionamiento normativo, produce lo que Graciela Frigerio llamó “la Infancia dividida... definiendo esta expresión como, “Un clivaje -si no una fractura- es observable: las vidas de los pequeños están divididas. Una frontera se consolida entre aquellos que son llamados simplemente “niños” y aquellos a los que se identifica como “menores”, es decir a los que habiéndoseles expropiado de la ficción jurídica que en el derecho se asigna a un sujeto de poca edad, han aplicado prácticas de minorización”³².

³¹ La promulgación implica publicar de manera oficial una ley, tiene por finalidad autenticar la existencia de una ley y ordenar su ejecución.

³² G. Frigerio: La división de las infancias. La Máquina de etiquetar. Ensayo sobre la enigmática pulsión antinarcótica, que publicó del estante editorial en el 2008.

Cabe destacar que la Ley 26.061, que regula el vínculo Estado - Infancia, se encuadra según la doctrina de la protección integral, donde se aspira a dejar de considerar a la infancia como objeto de tutela para reconocerla como sujeto de pleno derecho.

Complementariamente, el Estado, para hacer efectivos los compromisos asumidos, creó instituciones a la vez que fueron diseñadas políticas sociales innovadoras, con capacidad de generar las sinergias necesarias para abordar derechos reconocidos en la CIND. Entre las instituciones creadas se destacan: La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) que es un organismo del Estado que tiene como misión instalar políticas públicas que garanticen el pleno cumplimiento de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes a partir de una visión integral y federal, abordajes transversales, interministeriales, promoviendo la equidad territorial. El Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (COFENAF) que se encuentra presidido por la autoridad a cargo de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y está conformado por los 23 Gobiernos de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Es un órgano deliberativo, consultivo y planificador de políticas públicas para la infancia y la adolescencia en todo el territorio nacional.

El objetivo de las políticas implementadas por estos organismos es fortalecer a la familia, entendiéndola como base para un desarrollo humano sustentable y como espacio afectivo fundamental para el crecimiento de niños y niñas. Teniendo en cuenta tal premisa, existe vinculación entre distintos derechos reconocidos en la CIDN con las políticas públicas vigentes hoy en día.

El artículo 26 de la Convención señala que “Los Estados Partes reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social, y adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho de conformidad con su legislación nacional”, mientras que el Artículo 27 afirma que “Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

Otro paso fundamental en la regulación que refuerza las obligaciones del Estado para con las nuevas generaciones es la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo, sancionada el 21 de diciembre del 2005. Apunta a incrementar progresivamente el presupuesto del Gobierno nacional, de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hasta alcanzar, en el 2010, una participación del 6% en el Producto Bruto Interno. El incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología fue destinado, entre otros fines, a incluir en el nivel inicial de educación al 100% de la población de 5 años y a asegurar la incorporación creciente de niños de 3 y 4 años, priorizando a los sectores sociales más desfavorecidos. Otorgó, además, una prórroga por otros 5 años del Fondo de Incentivo Docente (FONID) y creó un Fondo de Compensación salarial docente para mejorar las condiciones educativas en las provincias más carenciadas.

Un año después, en el 2006, se sancionó la Ley N° 26.206 de Educación Nacional (LEN), la que reconfigura, entre otras cuestiones, el nivel inicial e incluye a niños desde los 45 días de vida hasta los 5 años, inclusive, y establece la obligatoriedad de la sala de 5 años. Impulsa a las jurisdicciones a alcanzar la universalización de los servicios educativos para niños de 4 años. Además, promueve el aprendizaje y el desarrollo de los niños desde los 45 días de vida a los 5 años, en tanto sujetos de derecho y partícipes activos de un proceso de formación integral, miembros de una familia y de una

comunidad³³. Otro dato de singular importancia es que la LEN define al nivel inicial como “una unidad pedagógica” que comprende a los pequeños, desde que tienen 45 días hasta los 5 años, y se organiza en: a) jardines maternos que atienden a los niños de entre 45 días de vida y 2 años, inclusive; y los jardines de infantes para los niños desde los 3 a los 5 años de vida, inclusive. Para algunos especialistas, se trata, indudablemente, de una normativa pionera en cuanto a la concepción del nivel inicial como primer tramo del sistema educativo.

En ese mismo año, 2006, se sanciona la Ley 26.150 Programa Nacional de Educación Sexual Integral, la misma establece que todos los educandos tienen derecho a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada, en todas las jurisdicciones.

En el 2006, también adquiere especial relevancia el Decreto 415/06 –reglamentario de la Ley N° 26.061– que garantiza el derecho a la identidad, estableciendo la gratuidad del otorgamiento del primer Documento Nacional de Identidad (DNI) a todos los niños y adolescentes nacidos en territorio argentino³⁴. En tanto, el Decreto 90/09 dispone que todos los niños, desde su nacimiento y hasta los 12 años, puedan obtener en forma gratuita su primer DNI, a través de un procedimiento ágil y sencillo que deberá ser realizado en cualquier Registro Civil del país.

Otro hecho significativo en la construcción del marco normativo desde el cual se fortalece la capacidad estatal para asumir el rol de garante de los derechos de la primera infancia es la sanción de la Ley N° 26.233 de Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios (CDI)³⁵ para niños de hasta 4 años. Esta norma busca “fortalecer las políticas públicas orientadas a la primera infancia y generar espacios de trabajo conjunto entre organizaciones comunitarias, actores locales, provinciales y nacionales”. Los principios rectores de los CDI 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.

Aquí, resulta clave considerar que es a través de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), que el Estado incorpora una demanda de las organizaciones de base para dotar de calidad y fortalecer los CDI.

Finalmente, el Decreto 1602/2009 de Asignación Universal por Hijo (AUH)³⁶ “, abarca a aquellos niños y adolescentes que no perciban otra asignación y pertenezcan a grupos familiares desocupados o que se desempeñen en la actividad informal y ganen menos del salario mínimo, vital y móvil”. El decreto establece como obligación por parte de las familias el cumplimiento del control sanitario y el plan de vacunación obligatoria hasta los 4 años del niño. A partir de los 5 años, se debe acreditar la concurrencia a establecimientos educativos públicos (ANSES, 2009).

³³ Según el documento “Programación de Objetivos, Estrategias y Líneas de acción”, están comprendidas las instituciones que brinden Educación Inicial: 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 otras

³⁴ Desde la sanción de la Ley N° 26.061 y, fundamentalmente, a raíz de la Asignación Universal por Hijo se llevan a cabo operativos masivos de documentación a todos los niños (argentinos y migrantes), RENAPER, Ministerio del Interior de la Nación

³⁵ Los Centros de Desarrollo Infantil deberán garantizar: a) La idoneidad del personal a cargo de los Centros para la atención de la primera infancia; 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. (SENNAF, www.mds.gov.ar)

³⁶ AUH: Asignación Universal por Hijo

En abril del 2011, el Poder Ejecutivo Nacional a través del Decreto 446/11 amplió la cobertura de la Asignación Universal por Hijo a las mujeres embarazadas.

Un elemento que no se debe omitir es que el decreto 1602/2009 establece la incorporación del Subsistema no contributivo de AUH dentro del Régimen de Asignaciones Familiares. De esta manera, la AUH se incorpora en el plexo normativo de la Ley N° 24.714/1996 de Asignaciones Familiares (ANSES, 2012); así, el Régimen de Asignaciones Familiares logra plena universalidad.

Otro elemento que consignar en la AUH es la perspectiva de integralidad que supone esta política estatal. En materia de salud, los niños menores de 6 años que participan en programas deben estar inscriptos en el Plan Nacer y cumplir con el esquema obligatorio de vacunación, lo que debe ser acreditado por un especialista matriculado. El Plan Nacer cubre, como seguro público de salud, también a las mujeres durante el embarazo, y hasta los 45 días después del parto. Por su parte, los niños de más de 6 años deben recibir el esquema completo de controles de salud y de vacunación. El cumplimiento de todos estos requisitos debe acreditarse en lo que se denomina “Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación”. Se trata de un documento único y personal que debe tener cada uno de los menores de 18 años beneficiarios de la AUH, y que certifica que los requerimientos indispensables para recibir la asignación se cumplen. Esta condicionalidad de la AUH genera un círculo virtuoso de seguimiento y puesta en práctica de los derechos de salud, educación; y de un ingreso mínimo, asegurando la integralidad no sólo en la promoción y protección de los derechos de los niños y niñas, sino también en la garantía de su concreción. La Asignación Universal por Hijo es una de las medidas más mencionadas y reconocidas por los especialistas entrevistados como un esfuerzo concreto por parte del Estado, junto a la Ley N° 26.061 y a la Ley de Educación vigente. Ana Malajovich³⁷, una de las referentes, es taxativa al respecto: “impacta en la mejora de las condiciones de las familias y con ello mejoran las condiciones de vida de la primera infancia y de la infancia en general. Los niños tienen mayores oportunidades”. Y apunta una segunda cuestión que trae aparejada la AUH: “al mejorar las condiciones de vida también mejoran las relaciones entre la familia”, redundando en mayor bienestar para la niñez.

De este modo, las distintas leyes, y los planes y programas descriptos, son la prueba concreta de una tendencia creciente señalada por Irene Konterllnik³⁸: “está en la agenda la idea de un Estado que apoye el desarrollo de la primera infancia”. Hay indicios suficientes para afirmar que la primera infancia como asunto socialmente problematizado continúa en agenda.

En el siguiente apartado, se referirá al recorrido de la provincia de Córdoba en términos de adecuación a las normativas nacionales y a este nuevo enfoque de derechos de la infancia.

³⁷ Ana Malajovich Profesora en Jardín de Infantes y profesora en Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires. Trabajó como docente y directora de instituciones de nivel inicial. Fue asesora de proyectos de educación inicial. Es coordinadora del “Equipo de producción curricular para la educación inicial”

³⁸ Irene Konterllnik socióloga (UBA) con una extensa formación y experiencia en administración pública, derechos humanos y políticas para la infancia. Con relación a estos últimos temas, estuvo a cargo de la organización y coordinación del Área Derechos del Niño de Unicef (1990-2002), realizó consultorías para organismos nacionales, provinciales y ONG internacionales y ejerció docencia de posgrado en universidades nacionales y en la Flacso.

2.2d Córdoba y la adhesión a la Convención de los Derechos del Niño, el controvertido camino hacia las transformaciones

Como se viene mencionando a lo largo del capítulo, el “Enfoque de Derechos”³⁹, da respuesta a una nueva concepción social de la infancia enmarcada en los principios de la CDN. En la provincia de Córdoba, se produjeron situaciones que dotaron de particular complejidad el proceso de adecuación provincial a la Ley Nacional 26061.

En 2002 el contexto histórico social y político favoreció la intención de adecuar la normativa provincial a la CDN, se sancionaron las leyes provinciales 9053 y 9060 PROTECCIÓN JUDICIAL DEL NIÑO Y EL ADOLESCENTE. Por medio de la ley provincial 9060, se creó la Secretaría de Protección Integral del Niño y del Adolescente (MuNAF), y se determinaron sus funciones. Esta dependencia reemplazaba al Consejo Provincial de Protección al Menor (CPPM).

La ley 9053 denominada de “Protección Judicial del niño y el adolescente” lejos de sustentarse en la CDN “colisiona”, en varios de sus artículos, con los principios que la orientan, y que tendrá vigencia hasta comienzos de 2011. Cabe señalar algunas cuestiones relevantes y que dan cuenta de la mencionada “colisión” con la CIDN... La Ley 9053 dispone que los NNA que encuentren vulnerados sus derechos, gozan de la “protección judicial”, esto permite y faculta a los operadores jurídicos a tomar medidas destinadas a restablecer esos derechos. La intervención judicial, está basada en supuestos legales que la misma ley determina y establece. Sin embargo, estos supuestos, están definidos a través de categorías amplias, difusas y ambiguas, que al habilitar tal intervención permite que se filtre el paradigma de la “situación irregular”. Así, y de acuerdo con los artículos 23 y 24, “el juez puede aplicar medidas tutelares y complementarias tales como la orientación a los padres, tutores o guardadores; orientación, apoyo y seguimiento temporáneo al NNA y/o a su familia; inscripción y asistencia obligatoria en establecimiento oficial de educación básica; inclusión en programa oficial o comunitario de asistencia y apoyo al NNA y su familia; tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico”. Es entonces el Poder Judicial quien interviene cuando en realidad deberían estar previstas instancias y/o procedimientos administrativos destinados a adoptar medidas de protección de derechos, evitando de esta manera la judicialización de las distintas problemáticas sociales. El paradigma de la protección integral está basado en la des-judicialización, esto implica que toda medida de protección, aún las excepcionales, debe ser dispuesta por la autoridad administrativa de aplicación. Así, la instancia judicial se limita solo al control de la legalidad de las medidas dispuestas por la administración. Este principio se refuerza con la posterior sanción de la Ley 26061, y la adhesión a ella mediante la ley provincial 9396 en 2007, quedando de esta manera afectado el texto originario de la ley 9053.

De la adhesión provincial a nuestros días será recién en 2007 con la Ley provincial 9396 que en su Artículo 1º⁴⁰, promulga la adhesión de la Provincia a la Ley nacional 26061, cuando se debían

³⁹ Este enfoque de derechos implica además la interdependencia de derechos, la transversalidad, integralidad y progresividad de los mismos.

⁴⁰ La Legislatura de la Provincia de Córdoba Sanciona con fuerza de Ley: 9396 Artículo 1º.- Objeto. ADHIÉRESE la Provincia de Córdoba a los principios y disposiciones previstas en la Ley Nacional Nº 26.061, de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

modificar en el área prevencional las competencias y criterios de actuación de los actores judiciales. Esta ley de adhesión (9396), se limita a adherir a los principios y disposiciones previstos por la ley nacional 26.0616, otorgando el plazo de un año (prorrogable a dos) al Poder Ejecutivo para que arbitre las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento.

Crea a su vez la figura del Defensor de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes⁴¹ y establece un “Sistema de Protección Integral de Derechos”⁴², que se deberá hacer efectivo a través de la implementación de políticas públicas. Por medio de la Ley 9454 del año 2007, se crea la Secretaría de la Mujer, Niñez, Adolescencia y Familia, que tendrá por función: “desarrollar políticas públicas que generen las condiciones de aplicabilidad de la Ley 26061 con eje fundamental en la familia y la mujer, teniendo en cuenta valores como dignidad, la inclusión social, la participación de la comunidad y el desarrollo local y regional”. En agosto del año 2009, por medio del acuerdo reglamentario N° 987 el Tribunal Superior de Justicia dispuso que, a partir del 16 de agosto de 2009, los jueces de menores dejarán de intervenir en las situaciones en las que “con su propio obrar” los niños o adolescentes comprometieren gravemente su salud. Asimismo, dejarán de intervenir en casos para garantizar las prestaciones sociales y asistenciales de los chicos, así como en los casos de fuga del “menor” del hogar familiar o bien los mismos sean abandonados por sus padres. En estos casos será la Secretaría de la Mujer, Niñez, Adolescencia y Familia provincial, quien se encargue de intervenir para garantizar el derecho de los niños. “La actuación administrativa prevista en los apartados anteriores no impide que los afectados puedan acudir a la protección judicial si se entiende insatisfecho el interés superior del niño”. Además, dispone que, “los jueces de prevención seguirán interviniendo en aquellos casos cuando los menores sean víctimas de delitos o bien faltas cometidas por sus padres, tutores o guardadores. Asimismo, cuando los niños sufran “malos tratos, correcciones inmoderadas, negligencia grave o continuada explotación o grave menoscabo de su personalidad por parte de sus padres, tutores o guardadores”. De esta manera, la competencia de los jueces de menores en lo prevencional (ley 9053 art. 9), contemplaba un conjunto de situaciones, algunas de las cuales, a la luz de la adhesión a la Ley 26.061, debían ser derivadas hacia la órbita de la Secretaría de la Mujer, Niñez, Adolescencia y Familia, órgano del Poder Ejecutivo provincial que tiene a su cargo la coordinación general y el monitoreo de la aplicación de las políticas públicas en la temática.

De todo lo expuesto, se sostiene que las normas de la ley 9053 que regulan el fuero prevencional de los NNA y, que otorga competencia en materia de protección de derechos a los magistrados, carecen de validez, toda vez que mediante la sanción de la ley 26061 son derogadas todas aquellas consideraciones por ser contrarias a la misma.

En nuestra provincia en mayo de 2011 finalmente se sancionó la ley N° 9944 denominada “Promoción y protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes” hasta los 18 años en la Provincia de Córdoba, de adecuación a la ley nacional 26.061. Fundándose en los principios de la CIDN, establece, entre otras cuestiones, cual es el órgano Administrativo de aplicación (SENNAF); delimita las competencias de los Poderes Ejecutivo y Judicial; sienta las bases

⁴¹ Art. 3 de la Ley 9396

⁴² Aunque lo establece no se crea el Sistema de Protección Integral, que será recién con el Decreto 1153 de 2009, que se crea este Sistema.

de una nueva institucionalidad para la infancia; define el contenido de las políticas públicas⁴³; dota de operatividad a los principios del Sistema Integral de Protección, etc. Un sistema de protección integral está conformado por todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, en todas las instancias: nacional, provincial y municipal, que están destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes, y fundamentalmente por sus interrelaciones. Se hace necesario pensar en una multiplicidad de actores relacionados.

El conjunto de interacciones que se estructuran y fluyen en torno a corresponsabilidades que tiene todos los actores es lo que permite hablar de sistema. Destacamos la idea de corresponsabilidad ya que la CIDN es muy clara al respecto "los derechos del niño son obligaciones para los estados y responsabilidades de todos."

Decimos entonces que el sistema está integrado por: organismos administrativos, judiciales y de control y por los distintos niveles de gobierno nacional, provincial y municipal.

A nivel local, en el marco de la ley 26061, la Municipalidad de Córdoba alineándose en consonancia a este nuevo enfoque de derechos, adhiere a los principios y disposiciones previstos por la misma y en Junio del año 2009 sanciona con fuerza de ordenanza la creación del Consejo Municipal de Niñez, que entre sus funciones debe rever los programas o proyectos vigentes dirigidos a la Niñez, Adolescencia y sus familias y redefinirlos en función a la aplicación de la Ley Nacional 26.061. También se crea el Sistema Municipal de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de Córdoba. A su vez la Sub Dirección de Nivel Inicial para responder a estos marcos normativos y lineamientos políticos de la gestión oficial, acordaron colectivamente convertir este nuevo enfoque de la Infancia en un eje nodal de trabajo (Política educativa) para los 37 Jardines Maternales Municipales. Esto implica que todas las propuestas deben estar atravesadas y enmarcadas desde la perspectiva de derechos y el protagonismo infantil.

Desde este nuevo paradigma la Sub Dirección del Nivel Inicial propone la revisión de los modos de pensar la infancia con el fin de reflexionar las prácticas cotidianas desde cada espacio de intervención.

⁴³ Políticas Públicas Integrales, además de establecer la Coordinación con Ministerios y Secretarías, el Fortalecimiento familiar, la Gestión asociada, la articulación con redes, la transversalidad, la , descentralización y promoción de la participación de NNA.

Capítulo III

Los sentidos otorgados en el discurso oficial a la infancia...

En este capítulo se realizará un análisis de los discursos oficiales, es decir el texto de la política, poniendo en tensión los sentidos otorgados por el mismo a nivel nacional y los asignados por la Municipalidad de Córdoba. Al respecto se propone dar cuenta de las particularidades que adquiere la política en el contexto de la Municipalidad de Córdoba.

Se recuperará el abordaje del ciclo de políticas propuesto por Ball⁴⁴ el cual se constituirá en la perspectiva teórico –metodológica para analizar la complejidad y el alcance del análisis político.

3.1 Recuperando el abordaje del Ciclo de Políticas de Ball...

Referenciando el artículo “Explorando el Uso de las Herramientas Teóricas de Stephen J. Ball en el Estudio de las Políticas Educativas...”⁴⁵ el mismo expresa:

“Dentro del campo de la investigación en educación, los trabajos sobre las políticas educativas y las reformas lideradas por los estados ocupan un lugar preponderante.

Distintas lentes disciplinares han sido utilizados para avanzar en la comprensión de las políticas educativas, tales como la sociología, la antropología, las ciencias políticas y de la educación.

Asimismo, las investigaciones sobre reformas educativas han sido producidas desde variadas perspectivas epistemológicas y teóricas (Tello y Mainardes, 2012). Muchos de estos análisis fueron elaborados con el objetivo explícito de incidir en el proceso de formulación de la “agenda” y en la toma decisiones en el campo de las políticas educativas. La mayoría de las producciones sobre políticas educativas formulan sus preguntas de investigación en diálogo con las categorías y problematizaciones que las agencias estatales han desplegado en torno a la escolaridad formal. En este sentido se trata en su mayoría de investigaciones “orientadas por la política” y preocupadas por brindar recomendaciones para la intervención en la realidad socioeducativa – en particular a las agencias estatales en materia educativa tanto de nivel nacional, provincial como local.

La sociología política de Ball se ha centrado fundamentalmente en el intento por abordar dos grandes temas: uno es sobre la conceptualización de las políticas educativas; es decir ¿qué son las políticas?; el otro se basa en la pregunta acerca de cómo pueden investigarse las políticas educativas, sus trayectorias y efectos. El concepto de “ciclo de las políticas” fue el primero que Ball y Bowe acuñaron para abordar estas preguntas y así orientar investigaciones propias y ajenas (en países tan diferentes como Inglaterra, Australia, Estados Unidos y Brasil). Esta “herramienta” –probablemente la más conocida por estas latitudes – ofreció claves con una orientación postmoderna para reconocer la naturaleza compleja, conflictiva del proceso de producción y puesta en acto de las políticas

⁴⁴ Stephen J. Ball es Profesor de Sociología de la Educación en el Instituto de Educación (University College London), donde estuvo a cargo de la Cátedra Karl Mannheim de Sociología de la Educación desde el 2001 hasta 2015.

⁴⁵ Explorando el Uso de las Herramientas Teóricas de Stephen J. Ball en el Estudio de las Políticas Educativas en América Latina E/Archivos Analíticos de Políticas Educativas, vol. 24, 201 Explorando el Uso de las Herramientas Teóricas de Stephen J. Ball en el Estudio de las Políticas Educativas en América Latina Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas, vol. 24, 2016 Arizona State University

educativas. Así, el “ciclo de las políticas” contribuyó a visibilizar diferentes arenas en las cuales se definen y ponen en acto las políticas, así como sus relaciones y especificidades. En su formulación más acabada, estas arenas fueron denominadas el “contexto de influencia”, “contexto de producción de los textos de las políticas”, “contexto de la práctica”, “contexto de los efectos” y “contexto de las estrategias políticas” (Ball y Bowe, 1992). Estos conceptos exigen prestar atención a las “trayectorias” o ciclos de vida de las políticas, así como a sus efectos generales y específicos. Se trata de un abordaje teóricometodológico que intenta por un lado superar las visiones lineales y simplistas de la “implementación”, en las cuales se analizan las políticas como una producción acabada del estado que las escuelas implementan o no, y por otro, enfatiza la complejidad de intereses e influencias en juego al momento de definir las políticas educativas.

Como lo ilustra el concepto de “ciclo de las políticas”, una de las características que distingue la forma en que Ball aborda estos temas es su eclecticismo teórico. Antes que renunciar a usarlas, se arriesga y las articula reconociendo lo que son capaces de iluminar.

El autor está convencido de que movilizar los conceptos anclados en tradiciones estructuralistas, post-estructuralistas y postmodernas es más productivo que aferrarse dogmáticamente a alguna tradición en particular (Apple, 2013). Para Ball, la teoría tiene un rol práctico en la investigación educativa: como “caja de herramientas”, instrumentos para el análisis, y como sistema de reflexividad (Ball, 2006). Así, los conceptos teóricos tienen que ser productivos y útiles para la práctica de la investigación social, antes que meras abstracciones forjadas en el vacío. Las mismas tienen que brindar oportunidades interpretativas para problematizar y entender las políticas educativas y no deben transformarse en limitaciones a la creatividad metodológica y analítica de las investigaciones. Así, por ejemplo, los trabajos de Ball sobre las políticas educativas han pivotado en torno a las nociones de poder, discurso e identidad forjadas por Foucault. Sin embargo, recurrir a una mirada post-estructuralista sobre las políticas no ha implicado desconocer las capacidades creativas que tienen los actores escolares y los/as docentes- cuando las “traducen”, reapropian y ponen en acto en contextos sociohistóricos e institucionales específicos. De esta manera, en lugar de quedar atrapado en posiciones objetivistas o subjetivistas tan características de la teoría social contemporánea, Ball reconoce la necesidad de considerar y combinar ambas posturas y entiende que las escuelas y los docentes hacen políticas, pero al mismo tiempo son constituidos por ellas.

La política como texto, discurso y como “puesta en práctica” ha contribuido a comprender las formas creativas en que docentes y directivos producen y son producidos por las políticas educativas en contextos socio-institucionales y profesionales específicos.”⁴⁶

En los siguientes apartados se pretende abordar el análisis de la política educativa y las propuestas de cambio como textos y como discursos de acuerdo con el dispositivo analítico de Stephen Ball... siguiendo al autor, (1997)..., “entendemos el estudio de las políticas educativas como trayectorias

⁴⁶ Explorando el Uso de las Herramientas Teóricas de Stephen J. Ball en el Estudio de las Políticas Educativas en América Latina
Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas, vol. 24, 2016
Arizona State University

dinámicas. Los actores con sus intereses y sus tácticas, su representación social, son protagonistas clave, se renuevan y se transforman, se revisan y se redefinen en tiempos cambiantes...”⁴⁷

3.1 a El discurso oficial... reconstruyendo la trayectoria de una política educativa...

Desde la perspectiva del proceso de construcción de la/s política/s pública/s, en lo relativo a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, el proceso de su efectivo reconocimiento demandó la construcción de consensos entre los diferentes actores involucrados. Es así como la Ley 26.061 "Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes" (reglamentada por los decretos 415 y 416/06) fue el resultado de una discusión muy ardua, desde que se suscribió la Convención sobre los Derechos del Niño (CIDN).

En este sentido se considera relevante recuperar el primer contexto del ciclo continuo que propone Ball, “**el contexto de influencia**”, es donde las políticas públicas se inician y los discursos son contruidos. Es en este contexto donde los grupos de interés se disputan para influir en las finalidades sociales de las políticas de educación. En el mismo, se presentan los escenarios, los lugares, los grupos de interés, donde la política pública en cuestión es iniciada y como el discurso político es construido. Cabe decir, según el autor, que existen influencias internacionales que ejercen influjo sobre el proceso de creación de políticas nacionales.

Estas influencias son reinterpretadas por los Estados-nación. Según Ball, existen varios estudios que muestran una interrelación dialéctica entre lo global y lo local. Muestran aun, que la globalización promueve la migración de políticas, pero esa migración no es una mera transposición ya que las políticas son recontextualizadas dentro de los contextos nacionales específicos. (Robertson 1995, Ball 1998 y 2001) En este sentido nos estamos refiriendo a la Convención Internacional sobre los derechos del niño, clave en la definición de políticas para la infancia, según UNICEF, es el mejor instrumento de auto-exigibilidad para cualquier gobierno moderno, además de estándar de calidad y parámetro de solidez de un estado democrático, ya que a diferencia de otros instrumentos internacionales de derechos humanos, la convención combina en un solo cuerpo legal derechos civiles y políticos con derechos económicos, sociales y culturales, considerándolos como componentes complementarios y necesarios para asegurar la protección integral del niño y su participación en la sociedad en calidad de sujeto de derechos. Sin embargo, la mirada sobre estos nuevos espacios de influencia y de producción de políticas no debería desmerecer la importancia del estado en el análisis de las políticas educativas.

Las nuevas formas de hacer políticas redefinen al estado y son redefinidas permanentemente por los estados, pero estos cambios no deben confundirse necesariamente con un debilitamiento de los mismos. El estado adquiere nuevos poderes y ejerce el poder en nuevas formas. “Es importante que no subestimemos el poder del estado, pero también es importante que no sobreestimemos el poder

⁴⁷ Silvia Senén González. “Pensar en lo público” Notas sobre la educación y el Estado. Pág.85

del estado en abstracto, ni tratemos al estado como un todo indivisible” (Ball, 2012) El estado sigue siendo un actor fundamental en las redes globales de producción de políticas.

Es así que en lo referido al “**Contexto de producción del texto político**” ámbito en el cuál las políticas adquieren forma de textos normativos, los mismos normalmente están articulados con el lenguaje del interés público en general. Al respecto Stephen Ball señala que es crucial reconocer que los textos en que se formulan las políticas mismas, y esto incluye especialmente las leyes, no son siempre claros ni completos. En este caso, la propuesta de ley será “el resultado de compromisos y negociaciones en varias etapas de su gestación” ⁴⁸ Esto comprueba en diversas circunstancias, cuando algunos grupos influyentes empujan la idea inicial. Un momento de negociación es la elaboración de las instancias reglamentarias, que luego son las que regularán la aplicación del texto normativo.

En este sentido se hará referencia a los antecedentes (documentos, normativas, etc.) que tuvieron influencia en la ley 26.061 y como los mismos dan cuenta de la relevancia del tema y se incluyen en la agenda de las políticas públicas:

- **1989:** La CIDN fue adoptada por la Asamblea de las Naciones Unidas.
- **1990:** El Congreso argentino la ratificó instituyéndola como ley Nacional 23.849.
- **1994:** La Convención Constituyente la incorpora al art, 75 inc.22 de la Constitución Nacional.
- **1995:** Sanción de la primera ley provincial en Mendoza. Posteriormente otras provincias hicieron lo propio: Chubut, Ciudad de Buenos Aires, Neuquén, Tierra del Fuego, Jujuy, Misiones.
- **1997:** Encuentro Federal sobre Políticas de Infancia y Adolescencia, Mendoza 5 al 9 de agosto de 1997. Considerado el punto de inflexión de oposición unánime al patronato. ⁴⁹
- **1998:** Media sanción en cámara de diputados. Reproduce Paradigma Situación irregular. Pierde estado parlamentario.
- **2001:** Media sanción en Cámara de diputados. (D-3041-01) Primer proyecto que toma como base al Paradigma de Protección Integral. Pierde estado parlamentario en el Senado por resistencia a los artículos de salud reproductiva.
- **2004:** Media sanción cámaras de diputados. El dictamen de la mayoría reproduce el paradigma de Situación irregular. Tres dictámenes en disidencia.
- **2005:** Media sanción en el Senado de la Nación. Rectifica sanción diputados por unanimidad. Adhiere a paradigma de la Protección Integral.
- **2005:** Sanción definitiva de la Ley 26.061 en Cámara de diputados el 28 de septiembre de 2005.

⁴⁸ Stephen Ball en “Pensar en lo público” Notas sobre la educación y el Estado. Pág.86

⁴⁹ Encuentro federal sobre Políticas de Infancia y adolescencia. Convocado por UNICEF. Análisis de las conclusiones. Publicado por UNICEF.

La sanción de la ley 26.061, ya mencionado en el capítulo precedente, define un nuevo Paradigma el de “La Protección Integral” en la concepción de niños, niñas y adolescentes.

La ley implicó el diseño de una incipiente adecuación institucional, a nivel nacional, pero a si mismo lo demandó a nivel provincial y municipal, tal como se lo plantea en el capítulo II.

En este sentido, la adhesión, modificación y definición de los textos legales en las provincias, podemos decir que se planteó en una primera instancia sólo en términos discursivos puesto que la definición de instrumentos, programas, y lineamientos de acción se realiza con mucha posterioridad a la sanción de los instrumentos legales, en consonancia con ello, Ball,(1993) sostiene... “Conceptualizar a la política como “texto” implica entenderla como “intervenciones textuales”, como codificaciones multifacéticas producidas a través de compromisos, luchas, e “interpretaciones y reinterpretaciones públicas autorizadas” Según Ball, los textos de las políticas constituyen *el discurso oficial del estado que busca constituir y cambiar las prácticas educativas* (Lingard&Ozga, 2007).

Así, se presenta a la política como una codificación compleja de significados que se inscriben en textos de la política (tales como leyes, resoluciones, memorandos, y documentos) los cuales son a su vez objeto de diversas y complejas decodificaciones y re codificaciones. Este abordaje asume que no se sabe de antemano si los actores van a apropiarse o no de las políticas ni cuáles serían los efectos o el grado de “libertad” con el que cuentan.

A partir de la adhesión de la provincia de Córdoba a la nueva ley de infancia, los órganos de concertación política a nivel municipal, en Córdoba Capital, ante la necesidad de alinearse con este Nuevo Paradigma crea el **Sistema Municipal de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de Córdoba**. Se entiende por Sistema, a la Coordinación, Implementación y Ejecución de la Políticas Públicas que desarrollan las Secretarías de Departamento Ejecutivo Municipal que promueven la prevención, defensa y restitución de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Establece la obligatoriedad del principio de supremacía del Sistema a los fines de contar con la autorización para que se desarrollen Políticas Públicas que tengan que ver con el Derecho en materia de niñez, por parte de cualquier dependencia Municipal, de cualquier Jerarquía y nivel.

La formulación de dicha política supuso un proceso complejo de interacciones entre diferentes agentes que participaron en su definición, en este caso puntual, fueron miembros del ejecutivo, profesionales y técnicos del área de Educación, quienes en las distintas entrevistas asumen los desencuentros, acuerdos y negociaciones que se pusieron en juego para la configuración de la misma. Algunas expresiones: “los funcionarios iban y venían, pero en la redacción estaban ellas, las que manejaban todo...” *Nunca asistió el intendente, pero siempre venía el asistente. A fin de año hay informes*. “Creo que hay dos cosas una la parte de los técnicos que estábamos trabajando en el terreno, pero también había una parte que estaba generada desde los mismos funcionarios del momento”. “En el nivel inicial a pesar de todo, sabemos que se hizo bandera del objetivo del cumplimiento de la ley.” Los relatos anteriores dan cuenta del planteo de Ball al sostener que “es crucial reconocer que las políticas en sí mismas, los textos, no son necesariamente claros, cerrados o completos. Los textos son el producto de compromisos en varias etapas (en el momento de la

influencia inicial, en las micro políticas de la formulación legislativa, en el proceso parlamentario y en las políticas y micro políticas de los grupos de interés...” Ball (2002)

Las políticas mueven y cambian sus significados en las arenas de la política, cambian las representaciones y cambian los intérpretes claves.

En términos de discurso oficial, el Estado municipal busca dar nuevos sentidos a las diversas dimensiones que configuran lo educativo, dar sentido entendiendo que las políticas educativas, las propuestas de transformación y la mejora de la educación requieren del compromiso político de los distintos sectores sociales que interactúan con el sistema educativo.

En diálogo con esas nuevas configuraciones legislativas, el desafío consiste en articular el plano de las macro políticas con las micro políticas que se construyen en el nivel local.

La incorporación de nuevas normativas define los fines las posibilidades y las limitaciones de las distintas instituciones y agentes educativos a través de la legitimación de ciertos modelos de funcionamiento macro institucional y micro institucional. Estas se expresan en leyes, decretos y otras formas orientadas a una nueva configuración de relaciones dentro un sistema educativo. En consonancia con lo expresado, la Municipalidad de Córdoba, incluye en la Carta Orgánica Municipal la Convención Internacional de Derechos de los Niños/as y Adolescentes y en ese marco conceptual se sustenta y encuadra la tarea de los Jardines Maternales Municipales. (J.M.M)

La instalación de una normativa es, principalmente, una acción política, fundamentada solo en parte en argumentos académicos, como por ejemplo la generación de nuevos marcos prescriptivos y curriculares.

A tal efecto, en el año 2007 se crea el diseño curricular para los Jardines Maternales Municipales de la Ciudad de Córdoba que dentro de su marco teórico explicita su política educativa *“posicionarse de ese modo significa asumir un encuadre ideológico y una práctica que apunte a la consolidación de la concepción del niño como SUJETO DE DERECHOS y procure intervenir en los casos donde se manifieste la vulneración de los mismos. Se trata de hacer una revisión permanente de las prácticas y actitudes que pudieran vulnerar derechos por acción u omisión y apunta a la consolidación de los derechos a través de la reflexión, divulgación y análisis de los mismos. Esta tarea debe iniciarse en la Institución y luego proyectarse hacia la comunidad...”*⁵⁰ El lineamiento anterior deja ver que desde el discurso oficial que delimita la acción educativa, se comprende al niño como sujeto de derechos, como así también se lo concibe al niño como sujeto singular y social *“cada sujeto percibe el mundo, piensa y actúa en función de los significados que pudo y puede otorgar a los sucesos propios en los contextos socio culturales. En esos contextos transcurren infancias diversas, infancias que se instauran como huellas en la memoria biográfica de los sujetos. Se trata entonces de infancias peculiares en contextos sociales específicos que, sin lugar a duda incide fuertemente en la constitución del niño como sujeto singular y social...”*⁵¹ “Como producción subjetiva la infancia no se da sin el encuentro con “otros “significativos, como construcción social lleva las marcas y las firmas de

⁵⁰ Diseño Curricular para los Jardines Maternales Municipales de la ciudad de Córdoba. 2007- pág.35

⁵¹ Diseño Curricular para los Jardines Maternales Municipales de la ciudad de Córdoba. 2007- pág.37

las instituciones por las que se empieza a transitar el pasaje del universo de lo privado familiar a lo público social”⁵²

Este último análisis, en el marco de las nuevas normativas del Estado Municipal, da cuenta de los sentidos que le son asignados al niño en el texto político. En consecuencia la organización del “Sistema Municipal de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes” antes mencionado, está claramente definido no solo a nivel de instituciones que actúan en torno a las políticas establecidas sino también a los distintos niveles de intervención.

El mismo está integrado por:

- El Consejo Municipal de Niñez y Adolescencia de la Ciudad de Córdoba y los Consejos Comunitarios de Niñez y Adolescencia creados por Ordenanza N° 11.618, los que actúan, conforme las atribuciones y funciones plasmadas en la mencionada ordenanza.
- Las Secretarías de Salud, Secretaria de Educación y Cultura, Secretaria de Gobierno y Participación Ciudadana y la Secretaria de Desarrollo Social y Empleo de la Municipalidad de Córdoba.
- La Secretaría de Desarrollo Social y Empleo, la Subsecretaria de Políticas Sociales, la Dirección de Promoción Familiar y Comunitaria, la Dirección de Desarrollo Inclusivo, la Dirección de Discapacidad, la Subdirección de Familia y Comunidad y la Subdirección de Niñez y Adolescencia o las que en un futuro las remplacen.

NIVELES DE INTERVENCIÓN

- Las políticas y acciones definidas en la ordenanza para la consecución de los objetivos propuestos son realizadas en tres niveles de intervención:

PRIMER NIVEL DE INTERVENCION– Políticas Públicas Universales

El Primer Nivel de Intervención del Sistema Municipal de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, está constituido por todos los planes, programas, proyectos y servicios, implementados desde las distintas áreas Municipales de Gobierno que desarrollen políticas públicas destinadas a la promoción y defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Se encuentran incluidos todas las escuelas Municipales, **Jardines Maternales**, Centros de Salud, El Hospital Infantil Municipal, playones deportivos y centros recreativos que trabajan en la actualidad con la niñez y la adolescencia. El Estado Municipal garantiza el pleno acceso, la prioridad en la atención y permanencia en los planes, programas, proyectos a lo largo de todo su crecimiento.

SEGUNDO NIVEL DE INTERVENCIÓN – Servicio de Protección de Derechos de NNA (S.P.D)

⁵² Carli, Sandra y otras. De la familia a la escuela. Infancia, socialización y subjetividad. Santillana, Argentina 1999, prologo de Graciela Frigerio, pág.7.

EL segundo nivel intervención local del Sistema Municipal de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, tiene a su cargo la aplicación de medidas tendientes a la protección Integral, reparación y restitución de los derechos y garantías vulnerados, amenazados o violados mediante una concertación articulada con los organismos, entidades y servicios dependientes del Estado Municipal, Provincial, Nacional y las Organizaciones de la Sociedad Civil (O.S.C.) que tienen como objeto la promoción y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

TERCER NIVEL DE INTERVENCION- Medidas Excepcionales de Protección Integral de Derechos.

El tercer nivel de intervención dentro del Sistema Municipal de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la aplicación de las medidas excepcionales de protección integral de derechos. La Dirección de Promoción Familiar y Comunitaria o la que en el futuro la reemplace, tendrá como función: la articulación a través de la comunicación inmediata a la Autoridad administrativa provincial de Aplicación del Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niñas Niños y Adolescentes, de aquellas situaciones que implican una vulneración de derechos y que en pos del interés superior de la niña, niño y adolescentes pueden ser destinatarios de medidas excepcionales de separación o privación temporal o permanente de su centro de vida, de conformidad con los Artículos 39, 40 y 41 de la ley Nacional 26061. El área Municipal actuante deberá comprometerse en el seguimiento de la comunicación efectuada y de la eventual resolución de la vulneración de derechos puestas en conocimiento.

Sumado a la nueva ordenanza y niveles de intervención, que el Estado desarrolla para hacer efectiva los mismos, la Secretaría de Educación, Dirección general de Educación, Subdirección de Nivel Inicial y Equipo profesional ratifican y delinean a través de un documento (2016)⁵³, los siguientes lineamientos a los fines de encuadrar las prácticas educativas en los Jardines Maternales Municipales:

“Nuestras prácticas están atravesados por: (***Discurso Oficial***)

⁵³ Documento proporcionado por Lic. Ana Alicia Moro, Supervisora del Equipo Profesional de Nivel Inicial, Municipalidad de Córdoba.

- Diseño Curricular para los Jardines Maternales Municipales de la Ciudad de Córdoba (2007) Enmarcado desde la nueva ley de infancia.
- CIDN (Convención Internacional de Derechos de los Niños/as y Adolescentes) año 1989.
- Ordenanza 10.324 (año 2000, regula en funcionamiento de los Jardines Maternales Municipales).
- Ley 26061 de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes
- Ley de Educación Nacional N° 26.206 (2006)
- Ley Educación Sexual Integral N° 26.150 (octubre 2006) Expresar, reflexionar y valorar las emociones y los sentimientos presentes en las relaciones humanas en relación con la sexualidad, reconociendo, respetando y haciendo respetar los derechos humanos.
- Ley de Violencia Familiar N° 9283 (marzo 2006)
- SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS de los niños, niñas y adolescentes, en cuya base se encuentra el conjunto de políticas públicas básicas y universales y define las responsabilidades del Estado, la familia y la sociedad. Compromete al Estado a garantizar a todos los niños y niñas argentinos, el pleno acceso a las políticas públicas.

Expresa el documento (2016) también: ... “Lo que posibilitó la CIDN (Convención Internacional sobre los Derechos del Niño) en el contexto de los J.M.M:

- Dar un marco de derechos a la niñez (Año 1989)
- Contextualizar el Proyecto de Intervención del Equipo Profesional (tres pilares de intervención) (año 1996)
- Creación de la Ordenanza 10.324 (año 2000 prioridad de ingreso)
- La creación de la Ordenanza de los Jardines Maternales (2004) el traspaso en la Orgánica a Educación
- Posibilitar otra mirada de la infancia y de su familia.
- *Ampliación la oferta del Equipo Profesional en el año 2005/2006 y continúa.*
- Capacitaciones con los Equipos de los Jardines Maternales y con la comunidad educativa.”

Los textos deben ser leídos con relación al tiempo y al lugar específico de su producción. Los textos políticos son el resultado de disputas y acuerdos, porque los grupos que actúan dentro de los diferentes lugares de producción de textos compiten para controlar las representaciones de la política. Ello da cuenta de la complejidad del análisis político dadas las diferentes posiciones de los actores, sus márgenes de acción, cuotas de poder. En este sentido al describir como la nueva normativa cobro relevancia en la agenda del estado municipal son interesantes los relatos de los equipos de supervisores y profesionales. La Supervisora del Equipo de Profesionales⁵⁴ en la entrevista realizada, y ante el interrogante sobre el **conocimiento de cómo el estado municipal se hizo eco de esta nueva normativa...** respondía:

⁵⁴Supervisora de equipo de profesionales, 32 años en el Sistema Municipal.

“Nosotros teníamos como herramienta la convención, y nosotros veíamos que los jueces tenían una postura discrecional, entonces hacíamos informes, como colectivo profesional, y poníamos párrafos de la convención, para empezar a visibilizar los derechos del niño, la ley fue el instrumento que le va dar un marco normativo para trabajar tranquilas y la gente amparada en derechos era nueva...”
(Supervisora del Equipo de Profesionales)

“...En realidad surge por una necesidad, porque se acortaban los tiempos de la implementación de la ley, había que armar la normativa. Empezamos con una red, la cual estábamos trabajando en zona norte en el CPC de Arguello. La red empezó a funcionar como consejo y creó un protocolo para los demás consejos. También comenzaron las sesiones del consejo comunitario, que la mantenían los técnicos y la gente de las organizaciones sociales.” **(Expresión textual de una Lic. en trabajo social, integrante del equipo de profesionales.)**

*“El marco de esta ley es garante de los derechos de los NNA por lo tanto es coherente con nuestra propuesta en lo que nosotros queremos que los chicos aprendan, estas nuevas normativas se cruzan y se bajan al nivel Inicial a través de los ejes nodales que, finalmente son políticas que tienen que ver con garantizar el capital simbólico y cultural de los niños, de garantizar la equidad de género, de posicionar el juego en el nivel, de fortalecer las gestiones directivas para que sean garantes de los aprendizajes de nuestros alumnos...”***(Supervisora Institucional n°2)**

Poniendo en valor las opiniones de las profesionales, a partir de las contribuciones de Dale (2010), Ball (2011), se consideran las opiniones de los sujetos involucrados en las políticas, lo que no significa solo “captación de datos” (las palabras de los sujetos, etc.). El punto más importante es la “naturaleza de la representación y de la conceptualización de las personas en nuestros textos como un todo y en nuestros modelos de sociabilidad” ([Ball, 1994] (2011).

Ball expresa que las políticas no dicen que hacer, sino crean las circunstancias, el texto de la ley operó en este punto, pero “los actores crean respuestas, las construyen en contexto”.⁵⁵

Las políticas son especialmente relevantes cuando se anidan en espacios institucionales de alta legitimidad social, en este caso los Jardines Maternales Municipales, o directamente conectados con la toma de decisiones, o en los casos en que son asumidas y promovidas por actores particularmente influyentes , en este caso el poder ejecutivo municipal , conjuntamente con los equipos interdisciplinarios y de supervisión ,fueron claves en alinearse a este nuevo enfoque de derechos para la infancia .

⁵⁵ Stephen Ball (1997) Reforma educativa: un enfoque crítico y post- estructural, Universidad de Buckingham Capítulo 2.

Las respuestas a esos textos tienen consecuencias reales. Esas consecuencias son vividas dentro del tercer contexto, ***el contexto de la práctica***, al cual nos referiremos en el próximo capítulo, analizando los sentidos otorgados por los actores institucionales involucrados en la puesta en juego de la política educativa en cuestión.

Capítulo IV

***Los sentidos asignados por los actores
institucionales a la/s política/s educativa/s
municipales orientadas en la perspectiva de
derechos de los niños, niñas y adolescentes...***

En este capítulo se analizarán los sentidos asignados por los actores institucionales involucrados en la puesta en acción de la nueva normativa direccionada desde la Sub Dirección de Nivel Inicial a los 37 Jardines Maternales de la Municipalidad de Córdoba. Se realizaron entrevistas a diferentes actores del sistema educativo pertenecientes al Nivel Inicial, tales como supervisoras del equipo técnico, supervisoras institucionales, directoras, docentes. En este sentido al analizar la materialización de las políticas educativas a nivel institucional se hace necesario abordar aspectos vinculados con la cultura institucional, la trama relacional, el poder y los intereses puestos en juego.

4.1 Antecedentes del Sistema educativo Municipal- Reseña histórica de los Jardines Maternales Municipales

Es a través de la ordenanza N.º 8444 que se crea la Dirección de Asistencia Social de la niñez, organismo dependiente de la Secretaría de Salud Pública, cuya función estaba destinada a la “protección y orientación de la salud física y moral de la población infantil de los sectores o zonas más necesitadas de la ciudad”. Con ese fin se organizan servicios que atienden los aspectos nutricionales, médicos y recreativos de los niños. De esta manera surgen las “Guarderías Municipales”.

En el año 1966 se crea la primera, Portal de Belén, a cargo de asistentes sociales y con maestras como responsables de la atención de los niños. En la década del '70 se crea la primera guardería destinada a los hijos de los empleados municipales “Tatín” la cual era subvencionada con los impuestos que se les cobraba a los hoteles céntricos.

Los objetivos y denominación de estas instituciones destinadas a la atención de niños se fueron modificando en consonancia con los cambios de gestión que los avatares históricos trajeron consigo. Así, en el período 73/74 se llamaron Centros de promoción social, en el 74/75 se crea la Dirección de Jardines Maternales y pasan a denominarse así los Centros, hasta la interrupción del sistema democrático.

Con la llegada del gobierno militar, se crea la “Dirección Integral a la Niñez y a la Familia” y los efectores pasaron a denominarse “Centros Infantiles”.

En 1976, existiendo ocho Centros, se contaba con un departamento pedagógico integrado por tres supervisoras, que realizaban la tarea de control de calidad de la gestión de servicios, finalizado este periodo ya existían trece Centros Infantiles”.

Con el advenimiento de la democracia, se creó la Dirección de Desarrollo Humano. La nueva dependencia absorbió a la anterior Dirección de Asistencia Integral a la Niñez y a la Familia, más la Dirección de Ancianidad y Vivienda, primero como subdirecciones, y después como departamentos.

La dirección de Desarrollo Humano surge con el objetivo de brindar asistencia social a los sectores más desprotegidos de la ciudad. Para ello se propone planificar e impulsar proyectos superadores del aislamiento, exclusión y soledad de estos sectores.

Desde el área niñez, se implementa esta política a través un Programa de Atención a la Niñez y la adolescencia.

La crisis de fines de los '80 provocó un importante aumento de los sectores excluidos, lo que obligó al Estado, en este caso al comunal, a ampliar su capacidad de respuesta, creándose seis Centros infantiles más.

Durante este período se advierte una paradoja, ya que, si bien se abren nuevos centros, se reduce el horario de atención limitándolo a un único turno por la mañana. En casi todos los centros se cierra el turno tarde debido a que el personal docente recibe y acepta el ofrecimiento de ser transferido voluntariamente a las nuevas escuelas municipales. La gestión de ese momento consideró que no era necesario ser maestra para cuidar niños, a partir de esta concepción es que se adopta la medida y con ella facilita el éxodo de personal especializado hacia la Dirección de Educación de la Municipalidad de Córdoba.

En el marco del Convenio de Transferencia de 29/12/1995 y a través de un acuerdo complementario (05/06/1996) el gobierno provincial transfiere al municipio diez guarderías que dependían del Consejo de Protección al Menor, lo que produce un abrupto e importante crecimiento del área: las instituciones ascienden a veintinueve.

En el año 1988, mediante un acuerdo con el Estado Nacional, se implementa el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN). Por medio de este programa se crean siete nuevos centros y se refuncionalizan otros siete, y se cambia la anterior denominación por la de "Centros de desarrollo Infantil" (CDI). Si bien el programa requería que la función de coordinador de los centros estuviera a cargo de un profesional, no exigía título docente para estar frente a la sala. De acuerdo con ese perfil, se crea la figura de la Promotora Educativa Comunitaria (PEC), la que de todos modos nunca llegó a implementarse debido a la fuerte oposición de los equipos de trabajo de los centros y del Departamento Niñez. Finalmente quedan a cargo de las salas, docentes de nivel inicial.

En el año 2001 se sancionó la Ordenanza 10.324 que regula actualmente el funcionamiento de los Jardines Maternales Municipales (J.M.M).

En este recorrido histórico, queda demostrado que, a pesar del aumento en el número de instituciones y de la creciente demanda de los servicios por parte de nuevos sectores recientemente empobrecidos, la estructura organizacional del estado municipal para la ejecución de las políticas de infancia sufrió una progresiva desjerarquización: de Dirección descendió a Subdirección y luego a Departamento. Además, la ausencia de políticas claras permitió que cada gestión le imprimiera una misión particular acorde a la profesión y mirada específica de cada director.

Este proceso de desjerarquización comienza a revertirse en 2004 a partir de la recuperación de la Subdirección de Nivel Inicial, dependiente de la Dirección de Educación, al momento de la transferencia de los J.M.M de la Secretaría de Promoción Social a la Secretaría de Educación y Cultura (Decreto de transferencia N° 3207/04).

El 18 de abril de 2005 se produce una nueva modificación con la creación de la Dirección de Nivel Inicial a la cual pertenecen actualmente los 37 J.M.M. Este cambio de dependencia del Área de Desarrollo Humano al Área de Educación trajo aparejados redefiniciones tanto a nivel del personal a cargo de los jardines que pasaron de denominarse "Técnicas Administrativas" a ser reconocidas como Docentes, así como también a modalidades de trabajo, a un encuadre legal e institucional, a nivel nacional, provincial y municipal, a poseer un diseño curricular propio, un encuadre teórico en

relación al servicio educativo que los constituyen y fundamentalmente responder a marcos normativos y lineamientos políticos de la gestión oficial, quienes acordaron colectivamente convertir este nuevo enfoque de la Infancia(Ley 26061) en un eje nodal de trabajo (Política educativa) para los 37 Jardines Maternales Municipales. Lo cual implicó que todas las propuestas debían estar enmarcadas en la perspectiva de derechos y el protagonismo infantil.

Actualmente la Sub dirección de Nivel Inicial tiene a su cargo 37 J.M.M, ubicados en barrios urbano-marginales de la Ciudad de Córdoba y atienden a una población de 3827 niños, cuyas edades oscilan entre uno y cuatro años.

Además cuenta con cuatro supervisoras de Zona, un equipo de asesoramiento pedagógico que desarrollan asesoramiento a supervisoras, directoras, docentes, realizan talleres de capacitación en terreno, organización y dictado de cursos y jornadas, coordina la Biblioteca del nivel inicial “Rosarito Vera Peñaloza”, un equipo interdisciplinario que realiza acciones de fortalecimiento familiar, atención directa de la problemática del niño y su familia, talleres de reflexión con padres, participación en proyectos comunitarios, redes sociales y Consejos Comunitarios de niñez en cada C.P.C (Centros de Participación Comunitaria).

También cuenta con un gabinete interdisciplinario de fonoaudiología, Psicomotricidad y Psicología para niños derivados de los J.M.M.

4.1a Una experiencia de abordaje: Jardines maternales de la Municipalidad de Córdoba

En el discurso acerca de la educación “*lo institucional*”⁵⁶ es presentado como algo diferente de la educación como proceso y como práctica. Aluden a dos realidades que tienen existencia más allá de los actos individuales de los actores en el escenario educativo.

Primero, refieren con el término institución a los establecimientos educacionales. Organizaciones observables en espacios y tiempos concretos, segundo, a configuraciones de ideas, valores, significaciones instituidas que, con diferente grado de formalización, se expresan en leyes, normas, pautas, códigos. Pueden estar escritas, pero no necesariamente.

El establecimiento, con su organización, sería el escenario concreto donde la institución (las instituciones) toma cuerpo.

La escuela como institución, como configuración de representaciones, se materializa en la “institución- establecimiento”. El establecimiento, las prácticas cotidianas y las representaciones mentales de los individuos serían las instancias más singulares de “concretización” de las instituciones, tal como se las ha caracterizado: configuración de representaciones, significaciones, normas, es decir como instancia simbólica.

Metodológicamente, y a los fines de la investigación diagnóstica, el establecimiento es una unidad de análisis, allí aparecen todas las instancias de “lo institucional”, desde la sociedad a los sujetos cuyas prácticas las producen, las reproducen y las cambian.

La institucionalización originaria como la institucionalización de las transformaciones, es un proceso

⁵⁶ Garay, Lucia. Análisis Institucional de la Educación y sus organizaciones. UNC. “Algunos conceptos para el análisis de las Instituciones Educativas” Pag.2

complejo, no lineal, con avances y retrocesos. Desigual en sus avances y en sus efectos.

En este marco nos situaremos en los Jardines Maternales municipales de la Ciudad de

Córdoba: la puesta en Vigencia de la ley Nacional N°26.601, de Protección Integral de Derechos de los Niños/as y Adolescentes, a la que la provincia de Córdoba adhiere en junio del año 2007 a través de la ley provincial N°9396, obedece a una adecuación institucional y normativa a los fines de hacer efectiva la protección integral de los niños/as y adolescentes, tal como exige la Convención Internacional de los Derechos de los Niños.

Esta ley implicó un cambio de paradigma, tomando ahora al niño/a y adolescente como sujeto de derechos y no como objeto de protección. En este punto se pone en tensión el antiguo paradigma “*lo instituido*”⁵⁷ puesto que se corresponde con lo dado, lo organizado, con los patrones según los cuáles se realizaba todo en pro de la institución, con el nuevo paradigma “*lo instituyente*”³, objeto de “una intención de hacer” en pro de la transformación.

Dado que como se explicó en el apartado anterior, los Jardines Maternales se configuraron en el entorno de la Municipalidad, a partir de proyectos originados en otros ámbitos. Tales como aquellos que surgen en el marco del Programa PROMIN Materno Infantil, perteneciente al Ministerio de Salud de la Nación; cuyo objetivo es “Disminuir la morbi-mortalidad y la desnutrición materna e infantil y promover el desarrollo psicosocial de los niños menores de 6 años en áreas con alta proporción de población con necesidades básicas insatisfechas” (Casa Rosada. Presidencia de la Nación Argentina, 2006, párr. 1).

Cabe señalar que, en este contexto, fueron muchos años de un trabajo centrado en lo social, en la asistencia de las necesidades de las comunidades más carenciadas de la ciudad. Esto requirió incluso de la conformación de un equipo de profesionales técnicos. El mismo cuenta con asistentes y trabajadores sociales, psicólogos, etc.

Resulta significativo que este sistema logra una organización cuando se promulga la Ordenanza 10.324 del año 2002, Decreto Reglamentario 1533 que exige en el ámbito de los mencionados centros la presencia de personal capacitado, es decir, maestras jardineras (títulos habilitantes en consecuencia). Esta organización se relaciona también con la propuesta del ingreso al sistema por concurso, la constitución de equipos técnicos a los cuales se les reconoce un lugar especial y, para destacar, entre otros, la necesidad de adecuar la oferta a las necesidades de la comunidad, para lo cual se prevén preinscripciones sobre finales de año que permiten evaluar los requerimientos año a año.

Se reconoce también el compromiso de instituciones que, desde la responsabilidad social, realizan un aporte realmente significativo a las dinámicas institucionales. No se trata de donaciones de elementos. Se trata de verdaderos programas de cooperación mutua, en donde el trabajo se proyecta, trasciende las gestiones y se traduce en capacitaciones y aportes coherentes con las propuestas de educación temprana que contempla la ley.

⁵⁷Garay, Lucia. Análisis Institucional de la Educación y sus organizaciones. UNC. “Algunos conceptos para el análisis de las Instituciones Educativas” Pag.5

Un trabajo orientado a la prevención y la necesidad de promover igualdad de oportunidades e inclusión social pone al Estado frente al desafío de ocuparse de la franja etaria entre el nacimiento y los 5 años. Esta etapa se caracteriza por el acelerado desarrollo, y se trata de un momento clave en lo que se refiere a la constitución subjetiva; por tanto, base para futuros aprendizajes.

En consecuencia, implica pensar un Estado responsable frente a una oferta que, superando el asistencialismo, se compromete en la transformación de la Nación a partir de una propuesta pedagógica coherente y fundamentada.

4.2 La puesta en acto de las políticas

En relación con lo descripto y expresado anteriormente se advierte que la historia de los J.M.M.⁵⁸ ha estado atravesada por programas y leyes que han ido transformando el sentido de estas instituciones. Desde la década del noventa, Ball ha investigado intentando entender el rol que juegan las escuelas y sus actores en la producción de las políticas educativas. Como ya se ha comentado, el concepto de “ciclo de las políticas” y sus elaboraciones identificaron a la escuela como una de las arenas centrales en donde éstas son producidas. Para Ball, las escuelas y sus actores están involucrados en luchas y negociaciones y despliegan respuestas en torno a los sentidos y orientaciones de las políticas producidas por los gobiernos y sus respectivas maquinarias de producción de textos de las políticas (Ozga, 2000, citada por Ball et al., 2012)

Desde la perspectiva planteada el desarrollo de políticas educativas posiciona a los diferentes actores educativos como protagonistas del proceso de materialización de las políticas, es decir en la puesta en acto. Indagamos en la manera en que ellos interpretan y recrean el texto de la política, gestionando acuerdos influenciados por sus sistemas de creencias y sus posiciones de clase.

Las políticas que regulan la vida de las escuelas, así como toda otra política, es que ellas no pueden pensarse al margen de la subjetividad de los actores que las formulan, intermedian o son sus destinatarios. En su transcurso la política llega a inscribirse en los cuerpos y produce posiciones particulares sobre el asunto que regula. Toda política es el resultado de una lucha en la que los actores competentes, disputan la regulación de las relaciones sociales que están en juego en la definición de un problema o una cuestión social que se pretende resolver (Gluz, 2006).

Tal disputa no empieza ni termina en la formulación de la política.

La Política, pensada de esta forma, se sostiene en la idea de proceso y más aún, de disputa de significados. La continua codificación y decodificación de significados y ámbitos de disputa, se realiza con el telón de fondo compuesto por un sistema de creencias y posiciones socio-profesionales al cual adscriben los sujetos que intervienen en este proceso-disputa. Si olvidamos el papel fundamental que juegan los posicionamientos que devienen del sistema de creencias de los actores que “hacen” las

⁵⁸ J.M.M Jardines Maternales Municipales

políticas, caemos en la ingenuidad de pensar que las políticas por el solo hecho de estar escritas regulan las prácticas sociales sin intermediaciones, resistencias o cuestionamientos. De tal manera que nos estaríamos perdiendo una parte importante de la vida de las escuelas y subvalorando el papel que los actores juegan en tanto se agencian de sus posibilidades de resistencia y/o de transformación de sus prácticas (Ball, 2012).

Siguiendo al autor, para entender la “puesta en acto” de las políticas hay que ir más allá de una visión dicotómica entre la decodificación y la recodificación.

Siguiendo a Taylor (1997) Ball argumenta que es necesario observar las políticas en acción, rastreando cómo fuerzas políticas y sociales, instituciones, personas, eventos, intereses y azar se entrelazan.

En este sentido, “la puesta en acto de la política” siempre supone la traducción de los textos de la política en acciones y de las formulaciones abstractas contenidas en las ideas de las políticas en prácticas situadas, las cuales siempre suponen “interpretaciones de interpretaciones” (Rizvi&Kemmis, 1987, citado en Ball 2012).

Las políticas deberían ser entendidas como procesos que son, de manera muy heterogénea y constante, sujetos a interpretaciones - las cuales se imprimen en las formas creativas en que son puestas “en acto” (más que “implementadas”) en las instituciones y sus aulas (Ball, 1993). Desde esta perspectiva, las escuelas “hacen a las políticas” y éstas “las hacen a ellas.” Así, la interpretación de las políticas es un proceso de traducción reflexivo, creativo y situado. En otras palabras, la traducción de las políticas es resultado de una actividad intersubjetiva sofisticada y cotidiana llevada adelante por los actores escolares. Los actores escolares “hacen” las políticas, significando y resignificando los textos de las políticas en relación con sus biografías profesionales, su contexto histórico, institucional y social, y su ubicación en el sistema educativo local (Braun 2011).

4.2a La política en el contexto del escenario institucional

Para Popkewitz⁵⁹ el término “escenario” permite pensar las prácticas educativas como algo que ocurre en un campo de relaciones cambiantes. Esas relaciones implican la adopción de diferentes posiciones por parte de los actores que intervienen. La noción de actor se refiere a un agrupamiento social en el escenario.

Cada uno de los contextos mencionados es productor de política y por lo tanto cada uno de ellos cobra importancia en este ciclo que da vida a las políticas y las transforma permanentemente. Las brechas y espacios para la acción y la respuesta son abiertos o reabiertos como resultado. De esta manera, tal como lo plantea Ball, “ el texto físico que estalla a través del buzón de la escuela, o en cualquier otra parte, no llega como 'llovido del cielo' -tiene una historia representada e interpretada- y tampoco ingresa en el vacío social o institucional. El texto y sus lectores y el contexto de respuesta todos tienen historias.

⁵⁹ Popkewitz, Thomas “Escenarios y políticas” Capítulo 1, pág. 19

Son producidas políticas en los contextos oficiales, pero también en los contextos de práctica, que se asocia a la implementación de la política y a los efectos que esta puede tener en distintos niveles y actores y también donde las medidas derivadas de los discursos oficiales se concretan revestidas de sentido.

Desde la consideración de los textos oficiales como textos prescriptivos que vienen a intervenir en una realidad que es perfectible, el objeto principal de los textos políticos en palabras de Foucault (2003, p. 10-11) es: “proponer reglas de conducta (...) pretenden dar reglas, opiniones, consejos para comportarse como se debe: textos “prácticos”, que en sí mismos son objetos de “práctica”, en la medida en que están hechos para ser leídos, aprendidos, meditados, utilizados, puestos a prueba y en que buscan constituir finalmente el armazón de la conducta diaria”.

Los textos, como dice Ball, no dicen que hacer, pero definen las condiciones para las prácticas. Si bien ni los técnicos ni los políticos pueden controlar el significado de sus textos, debido a la pluralidad de lecturas de los múltiples sujetos, ellos tratan de armonizar esfuerzos para lograr una “lectura correcta”.

A partir de la ley 26.061 en Nivel Inicial (Jardines Maternales Municipales) se proponen a través de la puesta en marcha de diferentes “dispositivos” entendidos estos, *“en primer lugar, un conjunto resueltamente heterogéneo que incluye discursos, instituciones, instalaciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, medidas administrativas, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas, brevemente, lo dicho y también lo no-dicho, éstos son los elementos del dispositivo. El dispositivo mismo es la red que se establece entre estos elementos. El dispositivo tiene pues una función estratégica dominante. El dispositivo está siempre inscripto en un juego de poder”* (Foucault, 1987).

En este sentido, el equipo de supervisión y el equipo de profesionales, utilizaron entre otros la planilla de relevamiento y diagnóstico como dispositivo y herramienta de gestión, lo que les permitió confeccionar las entrevistas para los distintos actores institucionales, en relación a lo que conocían de la ley, sus posicionamientos y perspectiva/s acerca de la infancia, en palabras de Foucault: “Cartografiar” en este caso los Jardines Maternales, trabajar en el terreno, considerando que desde este nuevo paradigma es fundamental la revisión de los modos de pensar la infancia con el fin de reflexionar las prácticas cotidianas desde cada espacio de intervención.

En principio se hace necesario destacar el papel que tuvieron la supervisora del equipo de profesionales y las profesionales de la comisión de infancia con relación a la producción de la nueva normativa y su consecuente puesta en acción. Cabe aclarar porque “puesta en acción” y no “implementación”. Al respecto Ball expresa... “La puesta en acto de las políticas es nuevamente un intento de escapar de los confines agradables, pulcros y ordenados de la teorización moderna, enfocada particularmente alrededor de la noción de la implementación. Quería eliminar el concepto de implementación del lenguaje de la investigación de las políticas; convertirlo en un paria, por los supuestos epistemológicos, empíricos y los presupuestos teóricos que están implícitos en este concepto. La política es “implementada” o la implementación fracasa, las políticas están fijadas en los textos, es algo que alguien escribe y diseña y que otro implementa o no. Lo que quería hacer era

reemplazar eso con la noción de la puesta en acto y ver a la puesta en acto como un proceso creativo, del cual deberíamos esperar que lo que surja de este proceso sea algo diferente de aquello que está escrito en el texto...”⁶⁰

Retomando la puesta en acto de la nueva normativa, cabe decir que la misma surgió a partir de la adhesión a la ley y la necesidad de un encuadre de trabajo que contemplara la nueva ley de infancia. Al indagar con relación a ello, las profesionales sostienen: ... *“En realidad surge por una necesidad, porque se acortaban los tiempos de la implementación de la ley, había que armar la normativa. Empezamos con una red, la cual estábamos trabajando en zona norte en el CPC de Arguello. La red empezó a funcionar como consejo y creó un protocolo para los demás consejos. También comenzaron las sesiones del consejo comunitario, que la mantenían los técnicos y la gente de las organizaciones sociales...”* **(Profesional 1)**

“Creo que hay dos cosas una la parte de los técnicos que estábamos trabajando en el terreno con esa red, pero también había una parte que estaba generada desde los mismos funcionarios en ese momento era el secretario de desarrollo social y su abogada que lo asesoraba, sé que ellos propulsaron el primer bosquejo de lo es la ordenanza 11.618 de la creación de los consejos y si se apoyaron en la red de Arguello. Ellos venían exigiendo la adecuación desde la Municipalidad de la ley, entonces los equipos de la Provincia y de la Municipalidad junto con funcionarios aprovecharon ese espacio para crear los consejos que fueron los primeros, antes que la creación del sistema de protección.” **(Profesional 2)**

En relación con lo manifestado, este tipo de decisiones *“había que armar la normativa”* ... *ellos venían exigiendo la adecuación a la Municipalidad...* No están contempladas en el diseño de la política, pero surgen en los intersticios de indefinición y como expresión de pre-supuestos de los actores que median entre el discurso y su práctica.

Entonces tenemos que reconocer este proceso de enfrentarse a lo que implica otorgar sentido a esas políticas y la creatividad que supone hacer algo razonable a partir de los textos. En este sentido, la interpretación ¿qué significa la política? ¿Qué está diciendo? ¿Qué supone que hagamos? A menudo, esto es realizado por actores con autoridad – en este caso la supervisora del equipo de profesionales, quien expreso: ... *“Nosotros teníamos como herramienta la convención, y nosotros veíamos que los jueces tenían una postura discrecional, entonces hacíamos informes, como colectivo profesional, y poníamos párrafos de la convención, para empezar a visibilizar los derechos del niño, la ley fue como acá esta, este es el instrumento que le va dar un marco normativo para trabajar tranquilas y la gente amparada en derechos. Empezamos con una capacitación de prevención de violencia en el 2006, pero no trabajamos ahí la ley, era nueva. Había miedo de que desapareciera el Consejo del Menor, que algunos querían y otros no. Después en el 2007 veíamos la necesidad de incorporar marcos legales que nos respalden, y después en el 2008 empezamos a ver más a la ley a*

⁶⁰ Entrevista a Stephen Ball- Archivos Analíticos de Políticas Educativas Vol. 24, No. 24
Página web: <http://epaa.asu.edu/ojs/>

hacer capacitaciones, pero a la Municipalidad no le interesaba mucho, es decir a los que estaban en ese año” (Supervisora del Equipo de Profesionales)

El relato de la supervisora denota las diferentes posturas acerca de la relevancia de la perspectiva de derechos, y las estrategias desplegadas para que la misma se constituya en un eje estructurante.

Ellos se apropian del significado, pero también tamizan (o seleccionan) y descartan aspectos de esas políticas. Luego está la traducción, ésta involucra los múltiples procesos que son puestos en práctica para vincular expectativas o imperativos de las políticas con un conjunto de prácticas. Y esto podría involucrar capacitación en servicio, un desarrollo profesional continuo, reuniones departamentales, la redacción de documentos internos, departamentos trabajando juntos para producir un planeamiento curricular, procedimientos de evaluación, observaciones a pares - todo tipo de actividades, todo tipo de prácticas o tecnologías institucionales son utilizadas para convertir a las demandas abstractas de las políticas en cuestiones literales. En este sentido los equipos de profesionales y supervisoras realizaron un despliegue de acciones estratégicas (Principalmente capacitaciones, elaboración de documentos y cruces de prácticas) para garantizar que las instituciones adhirieran a la nueva normativa y que de esta manera todos los equipos pertenecientes al sistema se sintieran involucrados en el proceso... al respecto algunas manifestaciones:

...” intentar que, con estas nuevas miradas, mirar lo que nos ocurre con estos ojos, mirar las prácticas concretas en los jardines. Definir que concepción de niños, de infancias tenemos, que pensamos y que le ofrecemos a los niños. Fue un proceso interesante, donde las prácticas del aula, pedagógicas fueron revisadas a luz de este nuevo marco, desde las jornadas de capacitación y desde todos los documentos...” (Supervisora de asesores pedagógicos)

“Yo hago lectura como que transitamos un proceso de mucho crecimiento donde desde esta práctica que iba más vinculada al sentido común. Desde que aparecen marcos teóricos, el equipo de supervisión empieza sistematizar el trabajo. Para mí significó decir, ley de infancia y sentir de que estamos hablando, a la hora de la práctica. Significó decir cuando hablamos de los ejes que nos enmarcan en el trabajo, como hacemos desde los diferentes lugares del equipo de supervisión. ¿Cómo hacemos para abordar eso? ¿Para acompañar los procesos de revisión en los jardines?, esto nos ordenó y justificó la unión de las miradas. Siento que definimos políticas, cuando hablamos de eje nodales, nos vimos obligadas a sentarnos y ver que estábamos hablando, nos permitió diseñar estrategias que vamos evaluando y rediseñando y proponiendo nuevas estrategias y a su vez avanzar en nuevos ejes”. (Supervisora Institucional Zona C).

La planificación en espacios sociales no supone una relación de sujeto-objeto, sino una relación de sujeto-sujeto. Instalar una normativa es algo más que los sujetos “hagan lo correcto”. Siguiendo el modelo de análisis del ciclo de las políticas educativas la discusión no termina en la formulación del texto, sino que continúa en la interpretación, diálogo o disputa de significados entre los distintos actores que inciden en la puesta en acto. A continuación, recuperamos las diferentes posiciones en relación con cómo fue “recibida” ...la normativa en cuestión.

“Fue muy bien aceptado, ser parte desde la problemática, sabíamos que teníamos que volver a revisar nuestras propias prácticas, tener en claro fundamentos, nuevas miradas y nuevas infancias. En el marco de nuestra profesión creo que casi todos los profesores, se interesaron en profundizar los conocimientos sobre la ley y nuestras propias prácticas.” (Directora 1)

“La mayoría lo tomo bien, pero he conocido gente que le costó mucho romper con la estructura que fueron educadas, pero creo que es un cambio favorable, hay que abrirse e informarse para ver qué es lo mejor para ellos.” (Docente 2)

“Me parece que nadie lo discutió cuando lo recibió como un titular porque es lo políticamente correcto. Ahora cuando se propone mirar la práctica las propuestas ahí se cuestiona, hay gente que no le resulto fácil y hasta hubo resistencia.” (Supervisora de Asesoramiento Pedagógico)

“En algunas instituciones asustó porque cuando hablábamos de sistematizar, de organizar las tareas a través de proyectos asustó, porque en algunas instituciones fue una mirada diferente porque había poco ejercicio, porque no había sistematización en el registro, tenían que volver a recuperar marcos teóricos para fundamentar la práctica, entre otros. En otras, por lo contrario, fortaleció el trabajo, porque ya venían organizadas en proyectos.” (Supervisora institucional zona C)

“Fue políticamente bien aceptada... Me parece que tuvieron mucho que ver las compañeras de equipo, en lo cotidiano. La participación tiene que ver en todo. Creo que costo entender el poder de la pérdida del docente, de la directora, de la supervisora”. (Supervisora del Equipo de Profesionales)

Las distintas apreciaciones expresan algunos de los efectos de la política en cuanto se refieren a los cambios en las prácticas, de cómo comienzan a visualizarse a nivel sistema y a si mismo dan cuenta de que la misma es la resultante de intervenir la realidad. Parafraseando a Popkewitz, la dirección de la política en cuestión intenta responder a preguntas complejas que envuelven cuestiones de intereses encontrados, que se relacionan con la distribución del poder, la libertad, los conocimientos, la seguridad individual y colectiva y muchas otras valoraciones que poseemos en forma desigual. Ball, al respecto alega... “los textos de la ley se transforman en discursos que conforman nuestras prácticas y los discursos hacen que se hagan cosas, que se lleven a cabo las tareas, generan oportunidad. Pero también logran otros efectos: resistir, omitir, silenciar, censurar. Entra en juego el poder de los actores y sus estrategias para cambiar o conservar, dominar o ser dominados, gritar o susurrar, ya que solo ciertas voces se pueden oír como importantes y con autoridad”⁶¹

Dicha expresión da cuenta de la diversidad de sentidos, ideas y discursos que los distintos actores asignan a la nueva normativa que van construyendo una trama a medida que se va desarrollando la puesta en acto de las políticas.

⁶¹Silvia N. de Senén González. Pensar en lo Público- Notas sobre la educación y el estado.cap.3 “Políticas, leyes y educación” pag.92

4.3 El proceso de puesta en acción de la política... tensiones entre lo que se dice y se hace...

En la perspectiva teórico - metodológica adoptada se piensa al actor educativo como un agente creativo en la producción de políticas, pero reconociendo que los alcances de estas posibilidades creativas son en parte, construidas en el marco del discurso.

En la entrevista, concedida a Avelar (2016), Ball usó la palabra actuación en el sentido teatral, refiriéndose a que el actor tiene un texto que puede ser presentado/representado de diferentes formas. En tal sentido el texto, es apenas una parte (por cierto, una importante) del proceso de producción de un acontecimiento que a través del dispositivo escolar pretende generar efectos de sentido. El autor utiliza este término para indicar que las políticas son interpretadas y materializadas de variadas formas. Los actores comprometidos (en este caso, los directivos y profesionales) tienen el control del proceso y no son meros implementadores de las políticas (Mainardes, 2009).

Como se ha señalado anteriormente, dando continuidad a la lógica de focalización de las políticas iniciadas en la década de los noventa (Duschatzky 2000) las escuelas se han constituido en un escenario en el que se territorializan programas y acciones políticas de naturaleza social y educativa que atienden a problemas de diferente naturaleza (por lo cual sus estrategias se diferencian entre sí). Acciones generadas en distintos niveles decisorios que se presentan como un territorio de disputa y conflicto entre los múltiples intereses que ellas persiguen y los significados diferenciales que portan.

En tal sentido cabe preguntarse acerca de la cooperación en tanto elemento sustantivo en el proceso de puesta en acción de las políticas. Considerando que todo proceso de cambio... en una organización originará un desacuerdo entre los individuos o grupos pertenecientes a ella... la propuesta de introducir cambios en la estructura o las prácticas de trabajo debe ser considerada en términos de su relación con los intereses y preocupaciones inmediatos de aquellos miembros a quienes es probable que afecten. En ese sentido se pone en el centro de la escena a la figura del director, tal como se muestra en el organigrama de la Subdirección de Nivel Inicial (según lo expresa la ordenanza 10.324), quien actúa como mediador entre la Sub dirección y otros actores (Docentes, alumnos, padres, comunidad). Ello hace del lugar un espacio de fuerte tensión por las exigencias que genera. La percepción que tienen las directoras entrevistadas es que "el director debe ser el motor que mueve la máquina para no perder el ritmo de marcha de la institución" ... no obstante destacan y valoran como muy positivo el asesoramiento y las capacitaciones brindadas por los equipos de profesionales y asesoramiento pedagógico de la Sub Dirección de Nivel Inicial. Las innovaciones pocas veces son neutrales tienden a promover o fortalecer la posición de ciertos grupos y a perjudicar o dañar la posición de otros." (Ball 1987)

Las siguientes citas dan cuenta de las posiciones de los distintos actores en el proceso de la puesta en acción de la política, quienes manifiestan:

...yo digo que sí hay transformaciones, nos sigue faltando para seguir trabajando y revisando. Pero para mí hoy uno mira para atrás y las propuestas son otras, como un docente elige, toma recorte de los diseños, elige cual es la mejor estrategia, donde está presente el concepto de diversidad que los

niños pueden aprender de manera diferente, pensar en los soportes, como diseña la gestión la directora como haya incluido en su diseño herramientas, proyectos de gestión, agendas cronogramas de actividades donde se acuerda colectivamente, creo que hay grandes cambios. (Supervisora institucional zona C)

...Siempre hay más modificaciones en el discurso que en la práctica, pero no es algo disociado, el discurso alimenta la práctica y viceversa. Pero yo creo que hay muchas cosas que se han modificado. Es muy importante el rol de las directoras para que las instituciones puedan adaptarse, porque es importante que las maestras tengan ese espacio para revisar sus propias prácticas. (Supervisora de Asesoramiento pedagógico)

Hay una intención de materializar esto, primero en la letra, porque en la municipalidad hay equipos técnicos que se dedican a esto, pero en la práctica es más difícil. Porque cuando comienza a bajar a los jardines se hace más difícil por la actividad misma que hay en los jardines. (Directora 2)

Me parece que si esta puesta la mirada en los derechos de los niños, en ayudarlos a ellos, saber que son personas y sujetos de derechos, que pueden decidir. Sí pienso que se hacen cargo las docentes en los jardines, no sé si en la parte formal y escrita pero sí en la práctica... (Docente 1)

El marco legal esta respetado totalmente, el problema es la es el cambio en la persona porque venimos de otros tiempos. El tema es cambiar algunas actitudes. (Profesional 1)

Las citas de las entrevistas dan cuenta de la complejidad de la puesta en juego de las políticas, y como estas se entran en un contexto con una historia singular con sujetos que llevan adelante sus prácticas desde sus perspectivas, trayectoria educativa, posicionamiento ideológico. En el decir de Ball “las políticas hablan a través nuestro, tomamos las posiciones construidas para nosotros dentro de las políticas” Se trata, según esta visión de un “sistema de prácticas y de un conjunto de valores y ética que inciden sobre las rutinas y los quehaceres cotidianos de las organizaciones educativas.

También en el relato de las supervisoras se advierte el papel protagónico de los directores como mediadores en la interpretación de las nuevas normativas, según Ball, tanto docentes y directivos como actores que le otorgan sentido a las políticas, ellos median, redefinen y muchas veces, marginalizan o desconocen los mandatos de las políticas, participan en la disputa de sentidos en torno a determinados bienes comunes que pretenden ser regulados por las políticas. Un aspecto importante que subraya Ball (2012) es que las intervenciones de los actores escolares operan siempre dentro y desde los límites o posibilidades de las formaciones discursivas de una determinada época. Además, en los relatos, también se refleja la necesidad de tiempo para que los procesos institucionales en este caso la atención y formación educativa de los niños se configure desde propuestas pedagógicas pensadas desde la perspectiva de derechos.

4.3 a Las prácticas docentes en el marco de la nueva normativa...

Tal como se viene planteando con anterioridad la puesta en acción de la nueva normativa implica que todas las propuestas deben estar atravesadas y enmarcadas desde la perspectiva de derechos y el protagonismo infantil. (Ley 26.061) Desde este nuevo paradigma la Sub Dirección del Nivel Inicial propone la revisión de los modos de pensar la infancia con el fin de reflexionar las prácticas cotidianas desde cada espacio de intervención. Para dar respuesta a tal necesidad, el equipo de Profesionales y el Equipo de supervisión desarrollaron Jornadas de reflexión, involucrando a los equipos de trabajo de los 37 Jardines Maternales como así también a otras instituciones con quienes se articula la tarea, apuntando a la consolidación de la perspectiva de derechos. Del recorrido de estas jornadas de análisis, intercambio y construcción colectiva surgieron veinte documentos oficiales.

En este apartado se tomará dos prácticas "instituidas" en las Jardines Maternales Municipales, a modo de referencia, extraídas del documento N°8 "Revisando rutinas y rituales de las prácticas cotidianas" Dicha jornada estuvo guiada por las siguientes preguntas ¿Cómo nos posicionamos frente a la educación desde la perspectiva de derechos? ¿Cómo es vivida por nuestros alumnos esta diferencia?

Esta acción "intervención" asume formas diferentes y particulares. De hecho, se remitirá al registro sobre las afirmaciones de las docentes después de la jornada de reflexión.

Antes de dar cuenta de la acción "intervención" indicada anteriormente es necesario considerar que las prácticas educativas como prácticas sociales, son también discursivas. Cuando hablamos de discurso, nos estamos refiriendo a cualquier tipo de acto que involucre una significación, entendiendo que la capacidad de significar va más allá del lenguaje hablado y escrito, en el sentido que involucra diversos tipos de actos, objetos, relaciones y medios que mediante algún símbolo evocan un concepto, y como en la escuela, estos discursos van configurando las identidades sociales, a través de signos, vehiculizados en distintos soportes: orales, escritos, gestuales, rituales, visuales, etc. Y los mismos van adquiriendo significados específicos.

En relación con el Jardín de Infantes, las rutinas son por excelencia las prácticas por las cuales el control social⁶² se lleva a cabo. Las mismas se construyen a través de prácticas diarias, habituales que conducen al niño a incorporar esas "rutinas" institucionalmente válidas.

En los Jardines Maternales aún se mantiene las formaciones de niños en tren, divididos entre mujeres y varones, respondiendo con silencio ante el canto de la lechuza o del broche en la boca, etc.

⁶² Desde el punto de vista de la educación, y tal como sostiene Fichter (1982, p.367) el control social es "una extensión del proceso de socialización". Se trata del aspecto objetivo de la socialización, porque trata e inculca normas, valores y reglas de vida. Las regulaciones más visibles son las que se expresan a través de leyes, estatutos, regulaciones formales que todos los miembros de la sociedad deben cumplir en igual manera. También hay métodos informales de control, no necesariamente explicitados como los anteriores y si, tal vez, más fuertes que aquéllos. Podemos nombrar el control social ejercido por la religión, los medios de comunicación y la escuela.

La automatización del hábito es más importante que la reflexión de por qué ello se hace en este tipo de prácticas.

Sobre las rutinas mencionadas y haciendo referencia a la jornada con docentes, cuando se les pregunto cuál era el sentido de formar una fila y a la utilización de la consigna cantada respondieron:

“Hacer el tren es la manera más ordenada y adecuada de trasladar a los niños...”

“Permite ordenar y marcar el inicio de la actividad y forma hábitos...”

“Esta práctica brinda mayor seguridad ya que se puede verlos a todos y mantener cierto orden”

“Para desplazarse se utilizan diferentes estrategias... no es bueno que siempre sea en tren...”

“Los niños no lo necesitan, es una necesidad docente”

“Es una manera mecanizada que debería ser remplazada por una práctica de mayor libertad y con intención pedagógica...”

““Existe un mito acerca de que la docente será mejor y más organizada si es capaz de formar un buen tren, se supondrá que tiene dominio de grupo”

“Las consignas cantadas se usan como recurso para organizar, para obtener silencio y ordenar...”

“Se usan para organizar algunas situaciones, sirven como recursos, son inofensivas y no revisten autoritarismo si van acompañadas de explicaciones que las sustenten”

“Son útiles en algunas ocasiones sin embargo no son fundamentales, no son imposición sino anticipaciones a ciertas actividades, se deben utilizar otros recursos rescatando el valor de la palabra”

Las afirmaciones antes expuestas, permiten ver cómo la matriz tradicional de moldear al alumno, de no posicionarlo como sujeto de derecho, se “cuela” en la vida institucional y se constituyen en prácticas educativas cotidianas.

En casi todas las respuestas “aparece “el control, la mirada, la vigilancia, la disciplina, palabras que Foucault entrama tan descriptivamente cuando habla de la vigilancia jerárquica que en este caso es el docente. El ejercicio de la disciplina supone un dispositivo que coacciona por el juego de la mirada, un aparato en el que las técnicas que permiten ver inducen efectos de poder y donde, los medios de coerción hacen claramente visibles aquellos sobre quienes se aplican, en este caso los niños.

Con relación a lo anteriormente descripto y teniendo en cuenta la nueva normativa, quien coordinaba la jornada planteó en pos de modificar estas prácticas.

“¿Es formar fila la manera más adecuada de entrar y salir de la sala? ¿Por qué no salir y entrar de la sala desplazándose naturalmente por el espacio? ¿En qué situaciones podría no hacerse el tren? ¿Cuáles serían las razones que hacen necesaria la formación en tren? ¿Se utilizan consignas cantadas cotidianamente? ¿Cuáles?

¿Se utilizan siempre o solo en algunas situaciones? ¿Sirven estos recursos para que los niños comprendan la necesidad de las normas y aprendan a desenvolverse con autonomía?

Estas consignas cantadas ¿son tan inofensivas como aparentan o transmiten implícita o explícitamente imposiciones? ¿Será que el autoritarismo se pone en juego también en las pequeñas acciones y decisiones cotidianas? "

En este punto rescato las opiniones de las docentes en la entrevista realizada, cuando se las interrogo en relación a sus concepciones, sentidos y significados en relación a la nueva mirada de la infancia y como podían visualizarlo, refirieron:

"Sí, yo creo que sí. Por supuesto que es un proceso donde cada uno podrá ir trabajando esto de acuerdo con su historia personal y profesional. Lo podemos visualizar en prácticas diarias con nuestros alumnos." **(Docente1)**

..." Me parece que estamos en un proceso. Desde el lugar directivo tenemos que acompañar a las docentes que tienen otro es estilo es decir las más antiguas. Pero siempre hay que hacer una autoevaluación sobre la propia práctica y volver al interés "..." **(Directora1)**

"Me parece que nadie lo discutió cuando lo recibió como un titular porque es lo políticamente correcto. Ahora cuando se propone mirar las prácticas las propuestas ahí se cuestiona, hay gente que no le resulto fácil y hasta hubo resistencia." **(Supervisora1)**

Entre el relato de las docentes sobre las prácticas que se despliegan en el jardín para ordenar a los niños y las respuestas en relación con la perspectiva de derechos, se advierte cierta distancia entre el discurso y su aceptación de la perspectiva y las prácticas cotidianas en el jardín. Las mismas aún se ven orientadas por dispositivos normalizadores y disciplinadores de la modernidad que aflora inconscientemente en el hacer cotidiano.

Las docentes también están inmersas en esa "dimensión histórica colectiva" que remite a los tiempos largos del desarrollo de la profesión en la sociedad. Pero también hay una dimensión subjetiva y personal que remite a lo biográfico y que tiene relación con la otra historia, la historia colectiva de la profesión que de hecho se trasmite, se produce y se reproduce, en las instancias escolares por las cuales quienes somos docentes hemos sido alumnas.

En ese sentido las formas de enseñanza se reproducen en la vida escolar cotidiana, la imitación no siempre consciente, de los maestros que se tuvieron en la propia experiencia escolar, explica en parte la repetición de prácticas de generación en generación de docentes.

Es pertinente el aporte de Andrea Alliaud, ella plantea de lo que el cuerpo aprendió refiriéndose a lo que la escuela no enseña por sus contenidos formalizados, sino por lo que se vive, se sufre y se disfruta. Dice que lo que el cuerpo aprendió es lo que surge, lo que sale a la hora de asumir el lugar de docente: "Uno puede aprender distintas corrientes pedagógicas, asumir incluso posturas dentro de las discusiones que existan en el campo del pensamiento didáctico, pero a la hora de enfrentar

situaciones prácticas, emerge eso que implícitamente se instaló mediante ese cúmulo de experiencias”⁶³

Otras expresiones tales como:

” Me parece que si esta puesta la mirada en los derechos de los niños, en ayudarlos a ellos, saber que son personas y sujetos de derechos, que pueden decidir. Sí pienso que se hacen cargo las docentes en los jardines, no sé si en la parte formal y escrita pero sí en la práctica. Yo ya venía practicándolo porque estoy muy a favor de esta mirada, pero esto te hace modificar tus prácticas, tu discurso, tus gestos siempre a favor de los chicos” (Docente2)

“Siempre hay más modificaciones en el discurso que en la práctica, pero no es algo dissociado, el discurso alimenta la práctica y viceversa. Pero yo creo que hay muchas cosas que se han modificado. Es muy importante el rol de las directoras para que las instituciones puedan adaptarse, porque es importante que las maestras tengan ese espacio para revisar sus propias prácticas.” (Supervisora1)

Estas últimas apuntan a un proceso de descubrimientos en que las variaciones en el tiempo y el espacio conjuntamente con las transformaciones que hoy vivimos, están ligadas a los cambios en los modos de ver la infancia, lo cual implica según las expresiones de los distintos actores institucionales, de que hay mucho por hacer, por construir y nuevamente darle valor a la mirada atenta sobre la cotidianeidad y en función de ella generar un puente para achicar brechas comenzar a cuestionar , que decimos cuando decimos, a quien nombramos cuando nombramos, que se habilita, que no, como también , entender que desde esta nueva perspectiva, los niños/as tienen cosas para decimos y darnos y que son diferentes de las que sabemos y somos capaces de hacer los adultos y que por lo tanto , vale la pena dejarlos expresar lo que piensan.

Los actores escolares incorporan las políticas a sus prácticas de aula y mediante esta incorporación modifican, transforman y adaptan las políticas a sus contextos particulares de acción. “Incorporar”, significa traducir las abstracciones contenidas en los documentos de política educativa a prácticas y acciones (Riveros, 2012)

En el contexto de los Jardines Maternales, emerge la necesidad de transformar las prácticas escolares, lo cual implica, tal como lo expresan los distintos actores, transitar un proceso complejo y difícil, que se va construyendo a medida que se desarrolla la experiencia.

Si bien la educación actual está enmarcada en concepciones históricas y socialmente condicionadas que moldean y dan sentido al accionar docente; las docentes entrevistadas, posicionadas como profesionales reflexivos de su propia práctica darían cuenta de la posibilidad de estrechar los márgenes entre el discurso (marcado por la política educativa), y la acción (entendida como la dinámica cotidiana del docente en la institución educativa y más específicamente en el aula)

La puesta en acto de la política en los Jardines Maternales supone una conversión del personal que se halla involucrado. En esta nueva propuesta, el docente adquiere un papel fundamental en el proceso de mediación de los saberes y los conocimientos, en tanto que se constituye en el

⁶³ Alliaud, Andrea “¿Maestras eran las de antes? Una historia para recordar: el caso de Argentina”

responsable de adecuar el proyecto a la realidad de su institución y de su aula. El maestro se convierte en un agente activo y decisorio, traductor y mediatizador de las prescripciones curriculares en su actuación dentro del aula. Por tanto, su desempeño profesional debe dialogar con la nueva situación que se le presenta.

Los cambios pedagógicos no se producen ni por simple voluntarismo de los docentes identificados con ciertos principios, ni por la buena intención de los planificadores del sistema educativo; por el contrario, los cambios pedagógicos implican estrategias de largo alcance, una acción continua, y los modos de llevar adelante estas innovaciones.

Capítulo V

***Consideraciones Finales...articulación de sentidos
posibles en torno a la política...***

5.1 Consideraciones finales

En este capítulo se abordarán las relaciones entre los sentidos del discurso oficial y los sentidos otorgados por los actores a la política educativa.

La reconstrucción y análisis de la trayectoria de la política educativa desde la perspectiva de derechos de niños y niñas y adolescentes a partir de los diferentes contextos planteados por Ball, permitió dar cuenta cómo la diversidad de sentidos, ideas y discursos asignados se van configurando en la relación entre los diferentes contextos.

Al respecto y en función de lo trabajado es posible advertir en primera instancia la relación entre diferentes niveles jurisdiccionales el estado nacional, provincial y municipal que, a través del despliegue de documentos, resoluciones, programas, entre otros, configuran nuevos modos de abordar y atender la infancia, interpelando a los niños como sujetos de derechos.

La nueva normativa se manifiesta desde las distintas expresiones como la oportunidad de saldar una deuda, de reconocer al niño sujeto de derechos, relegados de oportunidades por razones diversas, que no han tenido las mismas posibilidades de acceso que el resto de la población a lo largo de su historia.

Sin embargo indagando en las acciones para la formalización de la nueva normativa se llega a la conclusión que si bien la Sub Dirección de Nivel Inicial, ante el compromiso de iniciar un proceso de construcción en relación a la perspectiva de derechos, propone una revisión permanente de prácticas y actitudes que pudieran vulnerar derechos, dichas cuestiones están explicitadas en el articulado de la Ley 26.061, como así también en la Ley N° 9944 por la cual la Provincia de Córdoba adhiere a la misma y también está presente en la adhesión de la Municipalidad de Córdoba en las Ordenanzas Municipales 11.817 y 11.618. Así como también en las actas de los Consejos de niñez, en los documentos elaborados por los equipos de profesionales y de supervisión, pero no se ha encontrado documento oficial que explicita que la Subdirección de Nivel Inicial, como Nivel, adhiera a dicha perspectiva. El relato de los referentes que la impulsaron reafirma dicho hallazgo.

Ante el interrogante **¿Usted sabe si en el Nivel inicial existen actas, documentos escritos, registros que den cuenta de manera formal la adhesión a esta nueva ley?**

Algunas de las respuestas

“No, sinceramente no lo sé” (Directora 1) “En las charlas nos hablaban y vi los artículos de la ley, pero más de eso no sé” (Docente 1) “No, si existen no lo sé, no me llegaron. A nivel general en los consejos sé que hay actas.” (Docente 2) “Documento oficial me parece que no, te puede decir antecedentes. El diseño curricular de la Municipalidad que es del año 2006 dice que se toma la mirada de derecho y que es lo que va estar presente en los jardines.” (Profesional 1) “No tengo registros de un documento que diga que adherimos, pero participar, ser representante de la

secretaría, las consejeras, auxiliares, profesionales relacionadas, tiene que ver con una adhesión legítima.” (Supervisora1)

Este marco da cuenta de cómo la inercia adaptativa pone a la administración como prioridad ante la política y subordina las acciones a las urgencias coyunturales.” Urgía tomar medidas, realizar acciones concretas”, manifestaba la supervisora del equipo de profesionales, una de las impulsoras de la puesta en acción de la política en cuestión.

También en la reconstrucción de las posiciones de los diferentes actores, se advierte que los discursos no son homogéneos ni tan lineales en relación a las orientaciones de la política, van apareciendo rastros de otros discursos que se van mezclando con los sentidos más difundidos, hay una polifonía de voces que resuenan en un intento por concretar los lineamientos de la nueva norma educativa. Sería interesante aquí sumar las voces de los niños y niñas que participan de estos espacios, cuestión que puede abordarse como futura línea de investigación.

En relación a la noción de infancia pueden advertirse connotaciones que van en la línea de la perspectiva de derechos de niños y niñas, pero se advierte diferencias de sentidos entre los documentos que regulan las prácticas y el relato de los actores.

En primera instancia en el documento que aparece una referencia a la infancia es en El Diseño Curricular de los Jardines Maternales Municipales⁶⁴... que expresa *“La Educación Inicial concibe al niño (infancia) con su historia, cultura, sus redes vinculares que lo anclan a un determinado espacio-tiempo”*.⁶⁵

Teniendo en cuenta la concepción de la educación inicial en relación con el Niño/infancia da cuenta como las instituciones educativas (JMM), tienen mucho que ver con la delimitación de la infancia, tanto por la difusión de un discurso acotado que se estableció de manera taxativa qué debía esperarse de los niños, como por la expansión de una idea de minoridad, incompletud, inmadurez que colocó a la infancia en un lugar subordinado, cuya voz y perspectivas no debían tenerse en cuenta. En este sentido, dicho concepto dista del que se instala a partir de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, que también abre una serie de discusiones teóricas y políticas acerca de la infancia que conmueven los modos tradicionales de responder a la pregunta ¿“qué es un niño”?

No obstante, en el terreno de las prácticas, la retórica de los derechos del niño parece haberse instalado en los distintos actores, he aquí algunas concepciones de infancia que dan cuenta de ello:

Directora2: *“Para mí no hay una infancia, hay infancias. Es decir, es un estado que todos atravesamos y es construido por una sociedad donde todos somos responsables. Para mí esto es un estado de derecho”*

⁶⁴ Diseño Curricular para los Jardines Maternales Municipales de la Ciudad de Córdoba Comisión de Diseño Curricular 1 8 Edición 500 ejemplares Ed.-Córdoba: Municipal de Córdoba - Municipalidad, 2007. Marcelo T. de Alvear 120 Córdoba - Capital

⁶⁵ Diseño Curricular para los Jardines Maternales Municipales de la Ciudad de Córdoba . Fines y funciones del Nivel Inicial. Pag.32

Docente 2: *“Es un tiempo de aprendizaje y de crecimiento, que los prepara para seguir creciendo, todo esto le va a marcar su futuro, esto va a ser la base para sus futuros aprendizajes. Es su derecho.”*

Supervisora asesoramiento Pedagógico: *“La infancia hoy es un momento complejo esencialmente diverso es muy difícil hablar de la infancia como una sola categoría, hay distintas. Los niños transitan esto de manera diferente hay rasgos comunes como el juego que tiene que estar presente. Pero creo que el interés y la capacidad de aprender siguen siendo cosas muy fuertes que caracterizan a la infancia. Pero lo fundamental es que no puedo pensar en un solo modelo de niño, que esos niños están transitando este momento evolutivo muy diferente, si no siempre vamos a está proponiendo cosas en un cirulo pensando para un modelo homogéneo y nos viene la frustración porque lo chicos no pueden realizar las propuestas. Es decir, es central la revisión de la mirada de las infancias.”*

Supervisora Equipo de profesionales: *“Primero que la concepción de infancia quiere decir sin voz, niñez sería lo más adecuado. Pero creo que no hay una sola infancia, creo que es poder mirar al otro respetando su cultura sus derechos y todo, poder integrar en este mundo de humanidad. A mí me gusta Eduardo Bustello cuando habla del recreo de la infancia, volver en esta cuestión que es más genuino la construcción del vínculo, creo que tiene que ver con esa cuestión.”*

Infancia, infancias plurales, entonces, pero también infancias que hay que ver en sus posibilidades, También, claro, hay que mantener la alerta sobre las consecuencias de las transformaciones que estamos viviendo. ¿Qué pedagogías necesita hoy esta infancia? ¿Qué políticas educativas son necesarias para atender sus necesidades, para protegerla y cuidarla y a la par ir dándole márgenes crecientes de autonomía?

En relación con la adecuación normativa producida, el proceso hacia las transformaciones necesarias en esta nueva institucionalidad de la infancia como se expreso supuso un proceso complejo que no está acabado. A lo largo del período en estudio se produjeron enfrentamientos y luchas de poder dando por resultado no solamente una mora en la aplicación y garantía de los derechos, sino que ha mantenido y retroalimentado un pseudo discurso sobre la protección que obstaculizó los cambios y empañó las prácticas.

Se trata de un proceso lento, con avances y retrocesos, en el que se han derivado algunas modificaciones en las políticas y acciones estatales, restando aún que se produzcan las transformaciones necesarias de las lógicas institucionales y de los agentes de los distintos niveles de intervención, especialmente en el contenido de las prácticas y sus discursos, pues aún emerge la tensión entre las perspectivas en debate. Coadyuvan a este proceso de cambio los espacios de formación, intercambios y debate, la construcción de redes, la articulación de acciones y la reflexión. Esto incide de diferente manera en los actores, generando nuevas expectativas y posibilidades en algunos, mientras que en otros implican riesgos e incertidumbres. Es en esta perspectiva en que se desea retomar algunos planteos alrededor de qué implica esta nueva institucionalidad de la infancia, en tanto sujetos de derecho y por tanto la interpelación al mundo adulto en la provisión, garantía y respeto de los mismos.

Pensar la educación en las aulas y más allá de las mismas buscando dar sentido a las diversas dimensiones que configuran lo educativo es entender que las políticas educativas, las propuestas de transformación y la mejora de la educación requieren del compromiso político de los distintos sectores sociales que interactúan con el sistema educativo.

5.2 Consideraciones metodológicas

Cuando Stephen Ball se refiere a los efectos de las políticas, rescata una estrategia analítica que otorga la posibilidad de rastrear los orígenes del discurso, las posibilidades de la política, las intenciones incluidas en la misma y las respuestas y efectos en la recepción de dicha política. Utiliza un análisis transversal para transitar el recorrido a partir de la formulación de la política, la lucha y las respuestas desde dentro del Estado a los diferentes receptores de la política.

Esta propuesta metodológica es un ir y venir entre la teoría y la práctica, ambas como puntos estratégicos que remiten una a la otra y abonan el conocimiento de lo nuevo.

Incluyen y son bienvenidos el azar, la incertidumbre y la complejidad del mundo.

Las tres perspectivas analíticas que utiliza Ball evidencian un posicionamiento epistemológico. El autor tiene en cuenta que el entrecruzamiento de enfoques produce contradicciones, ya que funcionan como aperturas hacia el conocimiento.

Este método, que denomina “estudios de trayectorias de políticas”, está compuesto por tres contextos que corresponden a la formulación de las políticas, al cual en 1994 expandió adicionando otros dos, los mismos son arenas de acción que abarcan la complejidad de flujos políticas producidos por los actores que se entrecruzan e intentan imponer sus textos y discursos. Estos contextos son:

- el contexto **de influencia**,
- el contexto **de la producción del texto**, y
- el / los contextos **de la práctica**
- el contexto **de los resultados (efectos)**
- el contexto **de la estrategia política**

En función de dicha perspectiva, el trabajo realizado ha pretendido dar cuenta de los discursos y sentidos que se construyen y sostienen en torno a la nueva normativa del Nivel inicial de la Municipalidad de Córdoba en concordancia con la ley 26061.

La mirada del mismo con relación a la política en cuestión permitió avanzar atendiendo los diversos contextos donde la Educación se define y redefine.

El trabajo investigativo intenta ofrecer un recorrido por los contextos en y desde los cuales se produce y re contextualiza la cuestión de la infancia y sus implicancias para pensarla en los actuales escenarios.

Examinar los lineamientos de la nueva política, como así también las resignificaciones y sentidos asignados por los sujetos, en un marco institucional específico, llevó a reconstruir el objeto de

indagación a través de aproximaciones sucesivas, teniendo en cuenta los planos macro y micro políticos y las interrelaciones entre ambos.

En la recolección y análisis de los datos se procuró reflejar esta mirada al contemplarse dos grandes momentos: el análisis documental y trabajo de campo: se entrevistaron a directoras, docentes y profesionales, los mismos referentes dentro del ámbito de los Jardines Maternales de la Municipalidad de Córdoba.

El análisis de documentos apuntó a mirar qué discursos sobre la nueva mirada de la infancia, se construyen y circulan en diversos contextos (internacional, regional, nacional e institucional) y los procesos de diseminación y recontextualización de los mismos, procurando dar cuenta de las transformaciones y resignificaciones operadas sobre ellos. El análisis resultante permitió comprender el marco desde el cual surge la nueva normativa, los discursos que le dan origen, los ejes y principios de la política que le prestan soporte. Se apuntó a desentrañar cómo se concreta la puesta en acción de la política, en un caso concreto, (Una nueva normativa para los 37 Jardines Maternales Municipales), cuál es la especificidad de la propuesta, los discursos que circulan y los significados atribuidos por los sujetos a la nueva mirada sobre la infancia.

Las cuestiones resultantes del análisis documental se contrastaron y complementaron con el trabajo de campo, donde se retomaron entrevistas, discursos y la posición de los actores en relación a como éstos construyen y significan desde la experiencia y su participación en la puesta en acción de la nueva normativa.

Bibliografía

- Almandoz, M Rosa "Sistema Educativo Argentino. Escenarios y Políticas". Santillana Bs As 2000
- Ariès, Philip "El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen, Madrid, Taurus, 1987 (Versión original 1960).
- Ball, Stephen en "Políticas, leyes y educación" 1997
- Ball, Stephen. "Textos, discursos y trayectorias de la política: la Teoría Estratégica." En Revista Páginas. ECE. FFyH. UNC N°2 y 3. Córdoba 2002
- Bourdieu, Pierre "sociología y Cultura" Grialjo. México 1988
- Carli, Sandra, en " Infancias, políticas y saberes en Argentina y Brasil ". Siglos XIX y XX editorial Teseo Cap. 1. Pág. 31 El campo de estudio sobre la infancia en las fronteras de las disciplinas. Notas para su caracterización e hipótesis sobre sus desafíos.
- Carli, Sandra "Notas para pensar la Infancia en Argentina (1983-2001)
- Carli, Sandra (2011) "La memoria de la infancia. Estudios sobre historia, cultura y sociedad. Editorial Paidós"
- Carli, Sandra y otras. "De la familia a la escuela. Infancia, socialización y subjetividad" Santillana 1999
- Deleuze, G "Michel Foucault, filósofo" Editorial Paidós. Cap.1 ¿Que es el dispositivo? 1987
- Diker, Gabriela ¿Qué hay de nuevo en las nuevas infancias? 2008
- Frigerio, Graciela "La división de las infancias. La Máquina de etiquetar. Ensayo sobre la enigmática pulsión antinarcótica" Del estante editorial 2008.
- Frigerio, Graciela, Diker, Gabriela (Coord.) " Infancias y adolescencias, teorías y experiencias en el borde. La educación discute la noción de destino ediciones". Novedades educativas. Bs As – México 2006
- Garay, Lucia. "Análisis Institucional de la Educación y sus organizaciones". UNC. "Algunos conceptos para el análisis de las Instituciones Educativas"
- Le Blanc, Guillaume, "Vidas ordinarias Vidas precarias Sobre la exclusión social" Nueva Visión, Buenos Aires, 2007
- Mainardes, Jefferson (2006) "Abordaje del Ciclo de Políticas. Una contribución para el análisis de políticas educacionales" Artículo publicado en Educación y Sociedad. Campinas. Vol.27, N°94

- Mainardes, Jefferson. Artículo publicado en Educación y Sociedad. Vol. 127, n°94 2006
www.cedes.unicamp.br "Abordaje del Ciclo de Políticas. Una contribución para el Análisis de Políticas Educativas. Página web: <http://epaa.asu.edu/ojs/>
- Senén González, Silvia en "Pensar en lo público" Notas sobre la educación y el Estado.
- Stephen Ball- Archivos Analíticos de Políticas Educativas Vol. 24, No. 24
- Stephen J. Ball. La Micropolítica de la Escuela. Hacia una teoría de la organización escolar. "Dentro y fuera: la escuela en el contexto político" 1987
- Stephen, Ball Reforma educativa: un enfoque crítico y post- estructural, Universidad de Buckingham 1997 C
- Stuchlik, Silvia (2005). La nueva Ley de infancia. Aportes para su interpretación e implementación Comité Argentino de seguimiento de la aplicación de la convención sobre los derechos del niño.

Documentos:

- Derechos de la niñez e inversión social. Profundizando compromisos de la UNC respecto a los derechos de niños, niñas y jóvenes., Chapter: 2 and 5, Publisher: Universidad Nacional de Córdoba, Editor: Secretaría de Extensión Universitaria de la Universidad Nacional de Córdoba, Unicef, Fundación Arcor, pp.45-87, 179-187
- Diseño Curricular para los Jardines Maternales Municipales de la ciudad de Córdoba. 2007- pág.35, 37
- Encuentro federal sobre Políticas de Infancia y adolescencia. Convocado por UNICEF. Análisis de las conclusiones. Publicado por UNICEF
- Ley Nacional 26.061
- Ley Provincial 9.994
- Ordenanza Municipal 11.618
- Ordenanza Municipal 11.817
- Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, Decreto 415/2006
- Proyecto "Con los chicos no se juega. Niños, cine y derechos humanos" 2006 año de los Derechos Humanos en el cineclub Municipal Hugo del Carril. Diciembre 2006
- Proyecto de fortalecimiento de los consejos comunitarios de niñez y adolescencia (Programa infancia y juventud-Secretaría de Extensión Universitaria-UNC 2011)