



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO



X Congreso Nacional y II Congreso Internacional "REPENSAR LA NIÑEZ EN EL SIGLO XXI"  
• MENDOZA - 2008 •

## "DERECHO A LA EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA. UN ESTUDIO EN LA REGIÓN SUR DE RÍO NEGRO".

**Autor:** Mariela Andrea Losso.

La ponencia expone resultados parciales de una investigación sobre las condiciones de vida y las posibilidades educativas de la población infantil en la Región Sur de la provincia de Río Negro, desarrollada en el marco del proyecto *Dinámica económica y sociodemográfica, redistribución y movilidad territorial de la población de Río Negro en las dos últimas décadas*, de la Universidad Nacional del Comahue. Se prestó especial atención a la relación entre la dinámica sociodemográfica y el desarrollo de 'servicios'<sup>1</sup> educativos para la población de Río Negro, particularmente del Nivel Inicial. En la Región Sur<sup>2</sup> se detectó una profundización de las problemáticas educativas, siendo una jurisdicción con muy pocas instituciones educativas para niños y niñas menores de 6 años.

Con la intención de reconstruir el sustento legal del papel del Estado como "garante" de la educación para la Primera Infancia, se realizó un análisis de la legislación vigente, seleccionando algunas normas que se consideraron fundamentales para interpretar la realidad educativa de niñ@s pequeñ@s. Desde este enfoque, se presenta una síntesis sobre las posibilidades reales de atención y educación que tienen niñas y niños de 0 a 3 años y su relación con la concreción del "*derecho a la educación de la Primera Infancia*", en una región que se caracteriza por su escasa y dispersa población, y por tener los índices de hogares con NBI y de analfabetismo más altos de la provincia.

El análisis demográfico se basa en datos provenientes de los censos de población de 1980, 1991 y 2001, los censos educativos de la DINIECE de 1994 y 2004; se recuperaron resultados de investigaciones previas sobre la temática y se analizaron los instrumentos legales vigentes en el período estudiado. Los datos primarios provienen de veinte entrevistas semiestructuradas realizadas a distintos actores sociales en las localidades de Pilcaniyeu, Comallo, Ingeniero Jacobacci, Maquinchao, Los Menucos, Sierra Colorada y Treneta.<sup>3</sup>

### El marco legal

Analizando la legislación vigente desde 1990, y recuperando los resultados de estudios sobre los Derechos de la Infancia en Argentina, se puede apreciar un bajo nivel de concreción de garantía de los mismos en el ámbito nacional, provincial y regional.

Si bien el cuerpo legal del trabajo se conforma por normas nacionales y de la provincia de Río Negro en particular, se consideró pertinente enmarcarlas en el contexto de la legislación internacional, por un lado para dar cuenta del grado de compromiso asumido en el mundo respecto de la educación como derecho, y por otro para vislumbrar las continuidades/proyecciones/ influencias de estos marcos legales en las leyes de Argentina.

El referente legal inicial ha sido la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) adoptada en diciembre de 1948 por resolución de la Asamblea General de la

<sup>1</sup> Se utiliza el término 'servicios' por ser el más difundido en la actualidad y se ajusta al sentido de esta descripción; no acuerdo con la lógica economicista a la que se asocian habitualmente ya que se contraponen a la consideración de la educación como derecho social.

<sup>2</sup> La Región Sur de Río Negro comprende los departamentos Pilcaniyeu, 25 de Mayo, 9 de Julio, Valcheta, Ñorquínco y El Cuy. Geográficamente se ubica en el centro y sur de la provincia coincidiendo con el área de meseta. Los departamentos estudiados - Pilcaniyeu, 25 de Mayo, 9 de Julio- forman parte de la denominada Línea Sur, zona delimitada por el recorrido de la vía férrea que comunica la ciudad de Viedma en la costa atlántica con Bariloche en la región andina.

<sup>3</sup> Este trabajo incluye aspectos abordados en la tesis Políticas públicas y derecho a la Educación Infantil en Río Negro. Estudio de caso en los departamentos Pilcaniyeu, 25 de Mayo y 9 de Julio desde 1990 a 2005. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2007.



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO



X Congreso Nacional y II Congreso Internacional "REPENSAR LA NIÑEZ EN EL SIGLO XXI"  
• MENDOZA - 2008 •

Organización de las Naciones Unidas. Esta norma internacional se constituye en la matriz de cualquier análisis que aborde la legislación sobre los derechos de las personas y sus garantías. Respecto de la Infancia y la Educación cabe destacar que en el artículo 25 inciso 2 de la Declaración, se plantea que *"la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales"* y en el artículo 26 se explicita que *"toda persona tiene derecho a la educación"*. Ambos planteos, combinados con otros aspectos expresados en los artículos 1, 2, 22, 27, 28 y 30, esbozan un marco de garantía de derechos básicos sobre la calidad de vida, la cultura y la educación desde el nacimiento.

La DUDH plantea que *"toda persona tiene derecho a la educación gratuita al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental"*, pero no explicita qué se "incluye" en 'elemental y fundamental'; cada país puede relacionar estas características a un nivel educativo en particular en detrimento del proceso educativo integral que todo sujeto necesita desde que nace. En este sentido un Estado podría considerar que la educación antes de los 5 años no es elemental y fundamental y por tanto no garantizarla, desde esta perspectiva no incumpliría con su adhesión a la Declaración aunque por omisión estaría en falta con la premisa: *"toda persona tiene derecho a la educación"*.

Refiriéndonos más específicamente a la infancia, resulta pertinente el análisis de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York (EEUU), el 20 de noviembre de 1989, siendo uno de los primeros tratados internacionales que establecen derechos humanos para niñ@s. En Argentina se aprobó según la Ley 23849, sancionada en 1990, adhiriendo completamente al texto de la CDN con algunas aclaraciones. Varios artículos de la Convención mencionan aspectos relacionados con el cuidado, atención y educación de la infancia, remarcando la responsabilidad de los Estados. El artículo que expresa con más detalle lo referente a la educación es el número 28: *"Los Estados partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular (...) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos."*

Analizando estos planteos queda claro que las garantías educativas se expresan para los niveles primario, secundario y superior quedando excluida la Educación Inicial. En otros artículos se hace mención al cuidado y a la creación de instituciones de atención de niñ@s pero no se explicita la educación de la Primera Infancia. La ausencia de especificaciones sobre la Educación Infantil repercute en las normas internas de cada país y más concretamente en la planificación de programas para la infancia, generalmente destinados al cuidado y a paliar necesidades focalizadas, sin generar propuestas educativas a largo plazo y afianzadas en proyectos integrados a los sistemas educativos formales. Esto se plantea como continuidad en la legislación nacional y provincial, derivada - en cierto grado- de la normativa internacional. En el caso de la Ley 3097/97 – Ley de Protección Integral y Promoción de los Derechos del Niño y del Adolescente- de la provincia de Río Negro, se encuadra en la CDN y en la legislación nacional pero tiene algunas apreciaciones propias. Respecto a la educación no menciona niveles, y se contempla la educación formal y la no formal. Sus expresiones se encuadran en una perspectiva de 'prevención y protección', cuestiones que son mencionadas en gran parte de su articulado.

A partir de la década del 90 la legislación educativa nacional intenta impulsar la inserción de la Educación Inicial en el sistema educativo formal. Según el Ministerio de Educación, durante el último decenio –desde mediados de los años 90- este nivel ha experimentado una expansión cuantitativa importante en su matrícula, en la cantidad de establecimientos y de personal designado. A pesar de este crecimiento, aún no se alcanzan a satisfacer las necesidades de todas las jurisdicciones.



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO



X Congreso Nacional y II Congreso Internacional "REPENSAR LA NIÑEZ EN EL SIGLO XXI"  
• MENDOZA - 2008 •

Los discursos oficiales materializados en la legislación y en los documentos curriculares, apuntan a garantizar la educación desde el primer nivel del sistema educativo, explicitando el derecho a la educación para niñ@s de 0 a 6 años en el ámbito nacional y provincial, pero no se plantean mecanismos institucionales concretos que sean coherentes con "la letra" de la normativa. Los discursos legales –que se encuadrarían en una lógica democratizadora- no se ajustan a la realidad del Nivel Inicial en las diferentes jurisdicciones y regiones del país.

Desde los análisis oficiales se afirma que la Ley Federal aportó mejoras sustanciales para el primer nivel educativo. Esta valoración de la LFE se la puede confrontar con la profundización de las desigualdades en los procesos desarrollados, especialmente a raíz de la descentralización presupuestaria que benefició al sector privado y perjudicó a las comunidades más pobres imposibilitadas de sostener a sus instituciones educativas. En 1990 se implementó la Ley de Transferencia de los servicios educativos de la Nación a las provincias, siendo una de las leyes que más repercutió en la reconfiguración del sistema educativo. El eje del proceso se estructuró en base a aspectos económicos, marcado por una reestructuración del financiamiento provincial de la educación, sesgado por insuficiencias de presupuesto incluso para el sostenimiento básico e indispensable de las escuelas existentes.

La provincia de Río Negro acató la transferencia impulsada por el gobierno central pero no adhirió a la LFE, siguiendo vigente la Ley de Educación N° 2444. El discurso de la Ley Orgánica de Educación (LOE) de Río Negro establece algunas garantías que no son contempladas en la Ley Federal de Educación (LFE), el caso más claro es la explicitación del rol del Estado como Garante de Derecho mientras que en la ley nacional el rol se limita a "fijar y controlar" la política educativa. Respecto de las garantías la LFE sólo contempla el "acceso" al sistema educativo mientras que la LOE expresa el derecho al acceso, permanencia y egreso. A nivel normativo la perspectiva desde la que crean ambas leyes son divergentes, los planteos literales de la ley provincial se basan en fundamentos más abarcativos sobre los derechos y políticamente más comprometidos. Pero los resultados de la implementación de estas leyes no marcan diferencias notables, ya que en los hechos no están garantizados los plenos derechos a la educación de todos los ciudadanos tanto a nivel nacional como provincial, siendo la Educación Inicial la que presenta las dificultades más notorias al respecto.

Sobre la estructura del sistema educativo, la LOE expresa: "*El sistema educativo se estructura en los niveles inicial, primario, medio y superior. (...) el Nivel Inicial se orientará a la atención de los niños desde su nacimiento a los 5 años, iniciando su formación general.*" La LFE determina que "*la estructura del sistema educativo estará integrada por: a- Educación Inicial constituida por el Jardín de Infantes de 3 a 5 años de edad, siendo obligatorio el último año. (...)*". En ambas leyes se considera al Nivel Inicial como parte de la estructura del sistema educativo, siendo éste un avance no sólo a nivel normativo sino que se ha plasmado en acciones que, desde distintos sectores (funcionarios, docentes, comunidad), van consolidando al nivel y a su función educativa. Lo que no logra trascender la letra de las legislaciones es la consolidación del nivel de manera integral, es decir tanto en el Ciclo Maternal como Jardín de Infantes. El avance plasmado en la ley provincial al mencionar la "*atención de los niños desde su nacimiento*", no se ha concretado en la realidad del Nivel, siendo más complejo en algunos sectores de la provincia como el caso de la región estudiada.

La Constitución de la provincia de Río Negro establece en su artículo 60 que "*la cultura y la educación son derechos esenciales de todo habitante y obligaciones irrenunciables del Estado*"; en el artículo 63 se contempla a la educación desde el Nivel Inicial: "*El Estado establece la educación obligatoria desde el nivel inicial hasta el ciclo básico del nivel medio y*



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO



X Congreso Nacional y II Congreso Internacional "REPENSAR LA NIÑEZ EN EL SIGLO XXI"  
• MENDOZA - 2008 •

*demás niveles que en lo sucesivo se establezca por ley; fija la política del sector y supervisa su cumplimiento."*

Esta precisión sobre las obligaciones del Estado permite analizar con más detalle la falta de cumplimiento en lo referente a la garantía de educación, especialmente de la Primera Infancia, considerando la baja o nula cobertura estatal y gratuita para niñ@s menores de 4 años. La fragmentación analizada al interior provincial en el acceso, la permanencia y el egreso del sistema educativo pone de manifiesto el incumplimiento parcial o total de los artículos 60 y 63 de la constitución de Río Negro. La situación de marginalidad en la que se encuentra la región Sur, especialmente en el ámbito rural es una muestra de la dificultad "*para lograr una sociedad justa...*" (Artículo 62). Esta segmentación educativa con raíces en una profunda desigualdad social, económica, cultural, territorial, se ha agudizado en las últimas décadas marcando una divergencia con los planteos democratizadores de las leyes dictadas en este período.

En el Diseño Curricular para el Nivel Inicial de Río Negro (1998), el Ciclo Maternal es incorporado: "**Jardines Maternales en el ámbito provincial. Se crean en coordinación (convenio) con organizaciones intermedias y organismos del Estado. La conducción técnico-pedagógica depende de la Dirección de Nivel Inicial del Consejo Provincial de Educación.**" En la práctica el Estado no ha asumido plena responsabilidad sobre este ciclo educativo, ya que no hay instituciones públicas y, según los datos brindados en las entrevistas, las supervisiones de Nivel Inicial no tienen injerencia en los Centros Infantiles, Jardines Maternales privados y Guarderías Municipales.

Aunque se dispone de instrumentos legales fundados en concepciones progresistas sobre la educación, sobre sus fines y condiciones, y que resultan del debate y la participación de diversos sectores de la comunidad, el Estado provincial no logra consolidar acciones coherentes con esta legislación que permitan una real democratización del sistema educativo. La población que se encuentra en 'los márgenes' de la provincia resulta la más 'vulnerable' respecto a la falta de garantía de sus derechos desde el nacimiento.

### **Condiciones de vida en la Región Sur**

La movilidad de los factores productivos, el desempleo y la marcada diferenciación socioeconómica de los grupos sociales tienen su correlato en las variaciones demográficas –redistribución, concentración, jerarquización de centros urbanos- y las nuevas formas de movilidad territorial de la población.<sup>4</sup> Los procesos de crisis que se desarrollaron a nivel nacional –y sus consecuentes repercusiones regionales y locales-, motivaron el ensayo de diferentes ajustes y reestructuraciones en y desde el Estado que impactaron de forma directa o indirecta en el modo y calidad de vida de la población. Los actores sociales *locales*, debieron asumir roles y responsabilidades diferenciadas para hacer frente a las problemáticas y cambios en las economías regionales. Precisamente en el período 1990-2001 se agudizó la falta de trabajo en una región que durante décadas había brindado posibilidades laborales a personas provenientes de distintas provincias del país. Las zonas productivas ya no eran rentables y la provincia de Río Negro comenzó a tener serios problemas para administrarse.

En la Región Sur se registran las cifras más bajas de población y los niveles más desfavorables en lo que respecta a las condiciones de vida<sup>5</sup>. En 1991, el departamento El Cuy se encontraba en la situación más crítica con un 84,2% de su población habitando en viviendas deficitarias, el 17% de sus hogares con una densidad de ocupación crítica y el

<sup>4</sup> Proyecto de investigación Dinámica económica y sociodemográfica, redistribución y movilidad territorial de la población de Río Negro en las dos últimas décadas. Universidad Nacional del Comahue, 2004-2007.

<sup>5</sup> Se consideran tres indicadores: población en viviendas deficitarias, hogares con hacinamiento crítico, Jefe de Hogar sin instrucción o con primaria incompleta como máximo nivel.



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO



X Congreso Nacional y II Congreso Internacional "REPENSAR LA NIÑEZ EN EL SIGLO XXI"  
• MENDOZA - 2008 •

74% de los jefes de hogar sin instrucción formal o con primaria incompleta. En 1997 Fernández, Lemos & Wiñar alertaban que "como esta situación se asocia en forma directa a bajas o negativas tasas de crecimiento poblacional [por tanto] puede suponerse que, de no mediar políticas expresas, la situación difícilmente mejore ya que la dispersión [demográfica] afecta negativamente, por lo menos en nuestro país, las posibilidades de desarrollo y bienestar de los habitantes." (p. 112)

En las últimas décadas no se implementaron medidas que ayudaran a mejorar la calidad de vida de la población, los datos aportados por el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 ponen de manifiesto importantes continuidades con la década anterior respecto a las desiguales concentraciones de población y a la calidad de vida en las distintas jurisdicciones. Si consideramos el total de población en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)<sup>6</sup> en la provincia de Río Negro llega al 17,9%, mientras que la media nacional es de 17,7. En el departamento Adolfo Alsina el porcentaje es significativamente menor: el 11,3% de su población vive en hogares con NBI; pero en la región Sur esta cifra llega a triplicarse: en el departamento El Cuy el 39,5% de sus habitantes vive en hogares con NBI, en 9 de Julio el 34%, en Ñorquincó el 31,6%, en Pilcaniyeu 30%, en 25 de Mayo 28,7%, y en Valcheta el 27,2% de su población. Es necesario considerar que en la Región Sur se plantea la particularidad de que los hogares con NBI presentan varios de los indicadores de privación que se tienen en cuenta en las categorizaciones de las encuestas.

Las desiguales condiciones de vida observadas entre las jurisdicciones también se perciben a nivel intra-jurisdiccional (ámbito urbano y rural, ciudades y parajes). Las posibilidades educativas condicen con estos indicadores; los problemas se agudizan en el Nivel Inicial del sistema educativo; la escuela Primaria resulta más 'democrática' en cuanto al acceso, pero en los últimos grados los porcentajes de repitencia y abandono de la escolaridad son más altos en las zonas periféricas de las ciudades, en el ámbito rural y en las regiones pobres, en las que también aumenta considerablemente el nivel de analfabetismo. Informes regionales muestran que en 2004, el 64 % de los productores agropecuarios de la provincia no ha asistido o completado la escuela primaria, los datos más preocupantes se encontraron en las áreas ecológicas de Precordillera, Sierras y Mesetas, Meseta Central y Monte Austral, con cifras que llegan al 80 % de productores. (INTA, Bariloche)

En familias con bajos niveles de escolarización –o nulos-, son menores las posibilidades de asistencia al Nivel Inicial que tienen l@s niñ@s pequeñ@s. El estudio desarrollado por Fernández et al. pone de manifiesto que en lo que respecta al nivel de escolarización en edades de 3 y 4 años se produce un correlato significativo con el nivel educativo del jefe de hogar, los autores plantean que "pueden influir en esta situación la valoración positiva que tiene la población adulta con mejores estándares educativos acerca de la temprana escolarización de los niños, como así también la capacidad de estos adultos para articular demandas que inciden en la existencia de establecimientos que presten servicios educativos a los niños" (1997:141). También se debe considerar como variable el poder adquisitivo de los distintos sectores sociales; las familias que cuentan con más

<sup>6</sup> Los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas son los hogares que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación: 1. Hacinamiento: hogares con más de tres personas por cuarto, 2 Vivienda: hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, pieza de hotel o pensión, casilla, local no construido para habitación o vivienda móvil, excluyendo casa, departamento y rancho); 3. Condiciones sanitarias: hogares que no tienen ningún tipo de retrete; 4. Asistencia escolar: hogares que tienen al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela; 5. Capacidad de subsistencia: hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado, cuyo jefe no haya completado el tercer grado de escolaridad primaria.



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO



X Congreso Nacional y II Congreso Internacional "REPENSAR LA NIÑEZ EN EL SIGLO XXI"  
• MENDOZA - 2008 •

recursos materiales -ante la ausencia de respuesta estatal a sus demandas y necesidades- pueden acceder a alternativas del sector privado.

De acuerdo a los datos recopilados en las localidades de la Región Sur, la asistencia de niñas al Jardín o a Centros Infantiles está –en gran medida- determinada por alguna necesidad económica, especialmente contar con apoyo alimentario y/o con atención mientras las familias trabajan. En el ámbito rural existen necesidades más acuciantes en todos los aspectos de la vida, (los porcentajes más altos de hogares con NBI se registran allí, a lo que se suman otras problemáticas), pero no hay instituciones que puedan asistir y brindar educación sistemática a la Primera Infancia.

Docentes y Madres Cuidadoras entrevistadas plantean que la estimulación del lenguaje es uno de los aspectos más relevantes de su tarea con las niñas. Según ellas, pautas culturales, falta de estímulos del medio y condiciones de vida se conjugan al momento de evaluar los posibles motivos de las problemáticas del lenguaje que detectan en la infancia temprana. Las familias disponen de poco tiempo para favorecer la estimulación de las más pequeñas, debido a que trabajan muchas horas en el campo y las tareas de subsistencia como la recolección de leña y el cuidado de animales, demanda la atención de todos los miembros del hogar. Se puede constatar que la situación económica de las familias tiene repercusiones incluso en el vínculo afectivo que se construye con las más pequeñas, ya que hay poco tiempo disponible para hablarles, compartir juegos e incluso “la mirada”.

Lo investigado en la región no escapa a la realidad del resto del país, estudios previos indican que ninguna jurisdicción tiene servicios educativos suficientes para asegurar la inclusión de la totalidad de niñas de 5 años, siendo menores las posibilidades para la franja etárea de 0 a 4 años; además, en las familias con **menos ingresos la tasa de asistencia de sus hijas al Nivel Inicial es significativamente más baja.**

### **Posibilidades de atención y educación de la infancia**

Respecto a la población menor a 5 años, a raíz del aumento de demanda –explicitado por las familias locales- para que sus hijos accedan al Nivel Inicial, comienza a ser considerada en la agenda educativa del ministerio rionegrino. Al no existir instituciones de Nivel Inicial (Ciclo Maternal) estatales se proyecta una modalidad alternativa que se materializaría en “los Centros de Crianza”, reuniendo en ellos una estructura pedagógica dependiente del Ministerio de Educación de la provincia con una estructura organizacional previa -municipal o nacional- conformada por los actuales Centros Infantiles o Centro de Madres Cuidadoras. Este cruce de instituciones y dependencias podría agudizar problemas que ya se perciben en los jardines y escuelas de la región dependientes de distintas instituciones para su existencia. Algunas opiniones vertidas en las entrevistas realizadas ayudan a reconstruir el panorama de posibilidades educativas:

*A nivel estatal hay salitas de 4 y 5, el de 3 años todavía no está contemplado, hay un proyecto a nivel provincial en el ministerio de educación de los jardines o centros de crianza, la intención es trabajar como lo que son ahora las guarderías municipales. (...)En la localidad había un centro de madres cuidadoras que hace poco lo tuvieron que cerrar por falta de financiamiento, falta de apoyo, dependía de alguna fundación de organizaciones no gubernamentales, tenía cierto acompañamiento del municipio, del Ministerio de la Familia, pero, el problema lo tenía porque no había estabilidad en cuanto al presupuesto para el pago de las madres cuidadoras, creo que estaban becadas, todo eso se cayó y el proyecto ha quedado ahí. (...)Y la alternativa son las guarderías, pero la guardería es como que ha colapsado, tampoco puede recibir más chicos porque la capacidad del edificio no lo permite. (...)Los centros de Madres Cuidadoras, es como que ellos*



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO



X Congreso Nacional y II Congreso Internacional "REPENSAR LA NIÑEZ EN EL SIGLO XXI"  
• MENDOZA - 2008 •

*atendían esta demanda de aquellas familias de escasos recursos, los chicos eran contenidos ahí mientras los padres salían a trabajar, y eso ya no está, era una ayuda. No había suficiente espacio ni en la guardería ni en los jardines. Encima en los jardines, es a partir de los 4 años, entonces había chiquitos de 3 años que en la guardería no los recibían porque ya había una demanda que superaba la capacidad del edificio, entonces estaba este Centros de Madres Cuidadoras. Ahora esto ha quedado truncado. (Delegado regional, entrevista realizada en Jacobacci, 19/04/06)*

Estos procesos sociales son coherentes con las líneas de acción marcadas por las políticas de las últimas décadas: aquello que no resuelve el Estado es asumido como responsabilidad por sectores de la sociedad, organizando acciones comunitarias para paliar la ausencia estatal.

En un porcentaje elevado de entrevistas realizadas en abril de 2006<sup>7</sup> se expresa la necesidad e importancia de la asistencia temprana de los niños a instituciones educativas, argumentando que quieren "una vida mejor para sus hijos"; frase que plantea de manera implícita la convicción de que la educación puede ser una ayuda para lograrlo. Es tal la importancia otorgada a la educación que, en algunos casos se produce la migración de parte de la familia hacia centros urbanos que cuentan con instituciones; generalmente es la madre la que se traslada con sus hijos y el padre continúa trabajando y viviendo en el campo, otra opción es que los niños permanezcan en una residencia o en la casa de familiares durante el ciclo lectivo.

Considerando los datos censales de 1991 en Río Negro asistían 5870 niños de 3 a 4 años al Nivel Inicial, cifra que aumenta a 7445 niños en 2001 (un 26,8 % más), en 2004 asistían 8711 niños (1266 más, lo que significa un aumento del 17% de la matrícula en un período de 3 años). Todavía no se cuenta con datos actualizados del total de población para establecer si el aumento de la matrícula se debe a un aumento de población de esa edad o puede responder a otros factores como la toma de conciencia de la importancia de asistencia por parte de la comunidad o la necesidad de contar con espacios de contención por cuestiones laborales de las familias. Las razones expuestas han sido mencionadas en varias entrevistas y encuestas realizadas a docentes y familiares de alumnos del nivel y resultan pertinentes para ampliar la comprensión de estos fenómenos de expansión de matrícula, pero son análisis prematuros considerando la falta de datos estadísticos que ayuden a elaborar una caracterización actualizada de la evolución demográfica de la población más joven en la provincia. No se cuenta con datos censales específicos sobre población infantil de 0 a 3 años, por tanto es difícil reconstruir un panorama actualizado sobre la atención y educación temprana.

Analizando las variables cualitativas de estos procesos es necesario aclarar que la calidad de la posibilidad educativa de niños menores a 5 años es bastante heterogénea y se diversifica aún más en las alternativas destinadas a la Infancia Temprana (0 a 3 años), esta etapa –a nivel provincial-, se concentra en centros privados y en iniciativas de atención dependientes de Municipios, gremios y organizaciones de la Sociedad Civil sin seguimiento de los ministerios de educación, sino dependiendo –en algunos casos- de los ministerios de desarrollo social, salud y familia.

De acuerdo a los datos aportados por los censos educativos de 1994 y 2004 se puede analizar la variabilidad en la cantidad de instituciones de Nivel Inicial en el ámbito provincial. En lo que respecta a establecimientos en 1994 había 73 en toda la provincia mientras que en 2004 hay 112 lo que representa un aumento de más del 50% en una década, pero en

<sup>7</sup> La muestra está conformada por 64 entrevistas que forman parte del estudio de población realizado en el marco del Proyecto de Investigación H084 UNCo.



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO



X Congreso Nacional y II Congreso Internacional "REPENSAR LA NIÑEZ EN EL SIGLO XXI"  
• MENDOZA - 2008 •

todos los casos son posibilidades educativas para niñas de 3 a 5 años. La información recopilada en las instituciones de la Región Sur da cuenta de que estos procesos –como el caso de la creación de instituciones propias del nivel-, resultan más complejos que en otras regiones. Uno de los inconvenientes más destacados es la dinámica de la población y la dispersión ya que cuando se alcanza la cantidad mínima de alumnos tanto para crear secciones, sostenerlas y constituir las en instituciones, es necesario también considerar la proyección de esa población, es decir la posibilidad que se mantenga en el tiempo. Las constantes migraciones originadas por la falta de trabajo en un mercado laboral fluctuante y dependiente de variedad de factores atentan contra la estabilidad de las instituciones y aún más con la posibilidad de ampliación y reestructuración de las mismas. La situación regional se torna más problemática si se considera que uno de los elementos distintivos es la ausencia de sector privado en educación, el total de establecimientos y unidades educativas corresponde al sector público.

### **A modo de conclusión**

Las reformas introducidas desde fines de los años ochenta y afianzadas en la década de 1990, han profundizado las desigualdades sociales y de manera particular las educativas, dando lugar a una fragmentación que muestra sus ribetes más injustos en las regiones 'marginadas' y en los sectores pobres de la sociedad. Un claro ejemplo es la Región Sur de Río Negro, un área que ha sido sistemáticamente relegada de las preocupaciones de la agenda estatal. Su realidad está marcada por las particularidades espaciales en las que se emplaza, por una economía fluctuante y dependiente del mercado externo y por la falta de políticas públicas que 'la incluyan'. La baja densidad de población –en su interacción permanente con las particularidades espaciales y productivas- además de ser una problemática en sí misma, repercute agravando otras situaciones como es el caso de las pocas y a veces nulas posibilidades de educación.

Según los relevamientos censales y de programas sociales de la última década, los mayores índices de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en la provincia de Río Negro se registran en departamentos de la Región Sur, y de manera alarmante en el ámbito rural. La falta de trabajo y las condiciones de vida son factores determinantes de la emigración de la población joven de la región. La disminución de población en edad escolar implica el progresivo cierre de secciones, incluso de numerosas escuelas, siendo el Nivel Inicial el más perjudicado.

El análisis de las principales leyes educativas de los últimos años ha permitido vislumbrar los modos que asumió la intervención del Estado para atender las problemáticas sociales, y en este caso particular sobre la garantía del derecho a educarse. Los rasgos ambiguos de la legislación internacional y nacional sobre el derecho a la educación promueven 'espacios en blanco' en la interpretación de sus enunciados, lo que conlleva diversidad de 'formas de garantizarlo'. Si bien Argentina adhirió a los preceptos de la normativa internacional sobre los derechos de la infancia, en su implementación local no quedan claros los mecanismos que garantizan la concreción de los preceptos macros. La simple adhesión a las normas internacionales no alcanzó para que las políticas diseñadas resuelvan las problemáticas que mencionaban en sus artículos. El ejemplo más claro es la falta de garantía de atención y educación de todas las personas desde el nacimiento.

La Ley Federal de Educación incorporó formalmente al Nivel Inicial como parte del sistema educativo con sus dos ciclos: Maternal y Jardín de Infantes. A nivel normativo estas formulaciones se pueden interpretar como avances legales indispensables para garantizar los derechos de las infancias, aunque los procesos de concreción aún sean incipientes.

Los mecanismos institucionales implementados en el marco de la legislación vigente, no tienen en cuenta las particularidades de las regiones; se sintetizan en la creación de





UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO



X Congreso Nacional y II Congreso Internacional "REPENSAR LA NIÑEZ EN EL SIGLO XXI"  
• MENDOZA - 2008 •

---

algunas instituciones de Nivel Inicial (agrupando salas anexas en nuevos edificios o remodelando los existentes), siempre en función de la matrícula real y la que se proyecta. Esta medida se convierte en un grave problema en las regiones con población migrante y / o dispersa y contradice el principio legal de garantizar la educación a todos los habitantes de la provincia. Por otro lado la creación de instituciones se limita al ciclo Jardín de Infantes, sin considerar al ciclo Maternal, por tanto las niñas menores a tres años quedan fuera del sistema público.

En las regiones en que no se ha conformado el sector privado –como en la Región Sur rionegrina- la escuela pública se encuentra ‘desbordada’ con serios problemas para garantizar el acceso y la permanencia. El Ciclo Maternal es contemplado en la legislación pero su institucionalización no ha sido implementada por el Estado y al no existir instituciones privadas no hay posibilidad de educación temprana, sólo se han gestado alternativas de atención y estimulación en las localidades más importantes, quedando relegados de esta posibilidad el ámbito rural y los parajes.

Las posibilidades de atención a la Infancia Temprana existentes se han gestado a través de la Sociedad Civil (especialmente ONGs y actores sociales de la comunidad movilizados por sus necesidades y problemáticas), y han contado –en algunos casos- con el apoyo económico, de infraestructura y / o de gestión de los gobiernos municipales. Otros apoyos provienen de alguna agencia estatal como el ministerio de Familia o de Desarrollo Social, a través de programas focalizados en salud y alimentación.

Desde mediados de los años 90, y por iniciativa de grupos de madres, se crean los primeros Centros de Madres Cuidadoras para atender a la población menor a 5 años. Se generaron a partir de la necesidad de asistencia a las familias con serios problemas económicos, imposibilitadas de brindar los cuidados básicos a sus hijos (alimentación, estimulación, salud), y para cuidar a los niños mientras sus madres trabajaban. Progresivamente se fueron consolidando en algunas localidades hasta convertirse en la única posibilidad de atención temprana para la infancia.

Atendiendo a los aspectos analizados, se puede esbozar como reflexión final que, aunque existen compromisos legales sobre el cumplimiento de los derechos de la infancia, las acciones del Estado parecen limitarse a la distribución de beneficios asistenciales en lugar de producir las reestructuraciones necesarias para otorgar la garantía de todos los derechos planteados en la Constitución Nacional y en la normativa internacional. En lo que respecta al Nivel Inicial, la agenda política apunta sólo el aspecto de extensión cuantitativa de la universalidad y se ha enfocado a determinados sectores del país perdiendo de vista el principio federal que se plantea en la Constitución Nacional (Art. 1º y art 5º) y *los derechos de todos los habitantes del país* (Art 14º).

La fragmentación y consecuente desigualdad educativa en Río Negro no es un caso aislado, numerosas jurisdicciones comparten la problemática. De acuerdo a los resultados de estudios a nivel nacional, hay una relación entre el fracaso escolar y las regiones con mayores índices de pobreza. La población que ha quedado en “los bordes” de las economías globales, habitando en las regiones más castigadas por las políticas neoliberales, configura espacios sociales diferenciados con posibilidades educativas que se van acotando cada vez más de acuerdo a las carencias económicas del contexto. En estos espacios conviven “infancias” que no tienen garantizados sus derechos, aunque estén nombrados en las leyes que se promulgan, las acciones que de ellas se desprenden no los materializan. Tomando como idea central el “derecho a la educación” y analizándolo desde el Nivel Inicial, se puede afirmar que el Jardín de Infantes es el primer eslabón del sistema educativo, y por tanto, es un paso fundamental para concretar el derecho a la educación “de tod@s” y en todos los niveles del sistema.



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO



X Congreso Nacional y II Congreso Internacional "REPENSAR LA NIÑEZ EN EL SIGLO XXI"  
• MENDOZA - 2008 •

---

## Bibliografía

- Balduzzi, J. (2004, noviembre) Desigualdad y Exclusión Educativa en la Educación Inicial. En *Informes y estudios sobre la situación educativa* N° 3 CTERA. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Vilte.
- DINIECE *Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos 1994 y 2004*. Secretaría de Programación y Evaluación Educativa. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.
- Feldfeber, M. (comp.) (2003) *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo. ¿Existe un espacio público no estatal?*. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas.
- Fernández, M., Lemos, M. & Wiñar, L. (1997). *La Argentina Fragmentada. El caso de la Educación*. Buenos Aires: I.I.C.E. Miño y Dávila.
- Frigerio, G. (2003) *Infancias y adolescencias. Teorías y experiencias en el borde*. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas.
- García, L. Manzione, M. & Zelaya, M. (2003) *Clases de la cátedra Política y Administración de la Educación*. Licenciatura de Articulación en Educación Inicial. Tandil: UNCPBA.
- INDEC, (2004) *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001*, Series 2 y 4, INDEC
- Kloster, E. (2001) Transformaciones económicas y sociales en el marco de las políticas de ajuste en el Norte de la Patagonia. Ponencia presentada en el 8º Encuentro de Geógrafos de América Latina, Santiago de Chile.
- Myers, R. (2000) Atención y desarrollo de la primera infancia en Latinoamérica y el Caribe: una revisión de los diez últimos años y una mirada hacia el futuro. *Revista Iberoamericana de Educación*, 22, 17-39
- Paviglianiti, N. (1993). *El derecho a la educación: una construcción histórica polémica*. Buenos Aires: Secretaría de Publicaciones CEFYL. Fac. Filosofía y Letras. U.B.A.
- Travieso, J. (1996) *Los derechos humanos en la Constitución de la República Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.
- Ziccardi, A. (comp.) (2001) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.