



# Por escrito

Año 10 | Nº11 | Abril de 2017

Revista temática sobre infancia y educación

# Niñez local y educación

EDICIÓN REGIONAL

## Fundación Arcor

Gerente: Santos Lio

## Instituto Arcor Brasil

Gerente: Celia Aguiar

## Fundación Arcor Chile

Gerente: María Laura Bener

## Por escrito

Año 10, N° 11. Abril de 2017

## Consejo editorial

Célia R. Aguiar, María L. Berner, Santos Lio, Javier Rodríguez, Vanina Triverio, Carolina Cardone

## Coordinación editorial

Alicia Entel

## Diseño

Di Pascuale Estudio ([www.dipascuale.com](http://www.dipascuale.com))

## Editora de fotografía

Julietta Escardó

## Impresión

ISSN: 1851-037-X-5

La reproducción y/o divulgación total o parcial de textos, fragmentos, reseñas o imágenes está permitida con la condición de citar expresamente la fuente. Las opiniones expresadas en esta revista no implican necesariamente que sean compartidas por Fundación Arcor. Publicación de distribución gratuita.



## Argentina

Chacabuco 1160, Piso 10, (X5000IYY) Córdoba, Argentina.  
Tel.: (0054 351) 420 8303 / 420 8254  
Fax: (0054 351) 420 8336  
[funarcor@arcor.com](mailto:funarcor@arcor.com) | [www.fundacionarcor.org](http://www.fundacionarcor.org)

## Brasil

Rua Olimpíadas, 205, 16° andar, CEP, 04551-000, São Paulo, Brasil.  
Tel.: 11 3046 6800  
[institutoarcorbrasil@arcor.com](mailto:institutoarcorbrasil@arcor.com) | [www.institutoarcor.org.br](http://www.institutoarcor.org.br)

## Chile

Placer 1324, Santiago-Chile  
tel. (56-2) 25208762  
[funarcorchile@arcor.com](mailto:funarcorchile@arcor.com) | [www.fundacionarcor.org/chile](http://www.fundacionarcor.org/chile)

Esta revista fue impresa en papel fabricado con materia prima proveniente de bosques manejados responsablemente y utilizando tintas vegetales.

## FOTOGRAFÍAS EN ESTE NÚMERO

Las imágenes en color de número pertenecen al Libro *Presente*, editado por el Ministerio de Educación de Nación en 2015.

Los fotógrafos son: Gianni Bulacio, María Eugenia Cerutti, Mariana Eliano, Julieta Escardó, Santiago Hafford, Diego Levy, Daniel Muchiut, Gabriel Orge, Julio Pantoja, Cecilia Reynoso, Héctor Rio, Sebastián Szyd y Jazmín Tesone

Las fotos del dossier central, fueron hechas por integrantes del Taller de PH15. Los fotógrafos son: Rocío Vidal, Nancy Alfonso, Morena Sosa, Samanta Córdoba, Ariel Vicondoa, Micaela Barreto y Lucas Vidal.



EDITORIAL  
Al calor de lo local

4

# Sumario

INTRODUCCIÓN  
"Color local". Infancias, políticas  
públicas y territorio  
Por Alicia Entel

5

Patria es donde uno jugó de niño:  
Lo local, el cuidado y la educación  
Por Adrián Rozengardt

6

¿CÓMO SE ENSEÑA?  
Algunos apuntes sobre el  
problema de las escalas y  
lo local en la historia  
Por Bárbara Caletii Garcíadiego

14

UN LUGAR EN EL MUNDO  
Las infancias y el  
conocimiento local  
Por Alicia Entel

22

CONTEXTOS LOCALES  
Resultados de un estudio  
sobre la implementación  
del *Chile Crece Contigo*  
Por Espejo, A.; Corfinez, V.; Leyton, C.;  
Martínez, L.; Tomaselli, A. y Figueroa, N.

30

ENTREVISTA A RAÚL MERCER  
Niñez saludable, proximidad  
y políticas públicas  
Por Nara Saccomano

32

Lo local: medida de  
la infancia / espacio  
de esperanza  
Por Elena Maidana

38

ENTREVISTA A SILVINA GVIRTZ  
Políticas Municipales  
de Educación  
Por Rodrigo Cerone

54

Marco Legal de la Primera  
Infancia y Cultura del  
Cuidado integral de los niños  
y niñas  
Por Vital Didonet

46

Intersectorialidad en el ámbito local:  
Algunos hallazgos del  
subsistema de protección a  
la infancia en Chile  
Por Marcel Thezà Manríquez, Nuria Cunill-Grau  
y Margarita Fernández Araya

58

La educación infantil y el contexto local  
Por Oneide Ferraz Alves, José Mario Brasiliee,  
Carneiro María, Aparecida Freire de Oliveira, Couto,  
Gustavo Adolfo Pedrosa y Daltró Santos

66



EDITORIAL

## Al calor de lo local

Si es cierto aquello de que “es necesario toda una aldea para educar una crianza” vale preguntarnos acerca de quiénes, cómo y cuánto nos ocupamos de promover la educación y el desarrollo Integral de nuestros niños y niñas?

En este número pretendemos promover la reflexión acerca de la Primera Infancia y su espacio vital en el que se desarrollan. Hacemos referencia al ámbito local, la aldea, la ciudad. Hablamos del espacio donde se construye comunidad, y las formas en que se configuran y organizan los procesos de atención y cuidado que redundan en la educación de los más pequeños.

La premisa es pensar e intervenir en la infancia tomando en cuenta la perspectiva del territorio. Poner al niño/a en el centro y a partir de sus necesidades educativas estructurar propuestas integrales. En este sentido es relevante pensar en el derecho al desarrollo integral de los niños expresado en el artículo 6 de la Convención sobre los Derechos del Niño que señala: “Los Estados partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño”. De allí que resulta relevante preguntarnos por los derechos educativos de los niños/as de la Primera Infancia. ¿A qué da derecho el derecho a la educación de los más chicos? ¿A qué da derecho el derecho a la supervivencia y el desarrollo del niño? Qué forma adoptan las prácticas de provisión de educación y cuidado y como intervienen en torno a los llamados sistemas de protección de derechos?

Históricamente y de la mano de la constitución de los Estados modernos, se configuraron sectores o áreas de políticas asentadas en disciplinas, han desarrollado una fuerte hegemonía en el trabajo para con la infancia. Educación y salud han sido (y son) aún las principales políticas universales. Las mismas, con una lógica fuerte de sistema han manifestado dificultades para entrar en diálogo con otras formas de intervención y con demandas locales de un territorio determinado.

Quizás algunas de las preguntas que podrían guiar esta reflexión tienen que ver con identificar actores relevantes, reflexionar acerca de los roles de dichos actores, identificar diversos ámbitos de trabajo, relacionar la mirada con los distintos niveles del Estado intervinientes, sus responsabilidades, la división histórica y actual de sus roles y funciones.

Como hemos señalado, proponemos focalizar la mirada en el espacio local, municipio o alcaldía. Pensamos en él no solo cómo una construcción geográfica que se asienta en un territorio e implica representación social, un componente simbólico, sino como una construcción de un nosotros so-

bre la cual nos interesa preguntarnos cómo se está produciendo a cada momento.

¿Qué articulaciones se dan en ese espacio local? ¿Cómo se produce el interjuego de lo local y lo global, en un contexto donde las tendencias hegemónicas de lo global siguen en cuestión, y la tensión entre la dupla globalización y localización han enriquecido y diversificado el debate?

Decíamos anteriormente que parte del desafío es identificar actores relevantes y las relaciones que se establecen entre ellos. Un hecho de la realidad es que a nivel municipal el trabajo sobre Primera Infancia es ya una constante. Se trata de una función que se ha sumado a la tradicional provisión de servicios públicos urbanísticos.

¿Cuál es el rol del municipio en materia de trabajo sobre la primera infancia? ¿Qué tareas de gestión le corresponden y que de coordinación? Cómo se articula con los niveles provinciales y nacionales del estado? Cómo articula con la sociedad civil? Qué institucionalidad es necesaria construir en el marco del municipio para trabajar sobre la Primera Infancia?

Estos son algunos de los interrogantes que se pretenden abordar en el presente número en un debate tan inminente como necesario •

## INTRODUCCIÓN

# “Color local”. Infancias, políticas públicas y territorio

Por Alicia Entel

**B**arrio, aldea, terruño, pueblito, localidad, tantos nombres para citar aquel lugar imborrable en el que hemos nacido o en el que vivimos la cotidianeidad. El lugar en el mundo que ocupa cada ciudadano, y ni hablar de las infancias, condiciona su crecimiento futuro. Por eso las políticas públicas desde hace décadas vienen dando cada vez más importancia a lo local, sutil tejido que nos envuelve desde el primer día de vida.

Este número de *Por Escrito* intenta un caleidoscopio sobre y con las infancias, haciendo foco en el color de lo local. Pero no queremos instalarnos en una visión romántica del terruño sino en la que otorga especial importancia a los procesos y prácticas culturales en la construcción de la subjetividad infantil teniendo en cuenta que se trata siempre de experiencias situadas. Por eso los ensayos, las investigaciones y las entrevistas tienen muy presente la conjunción sociedad, culturas, territorio.

Los ensayos fotográficos reunidos por Julieta Escardó dan cuenta notablemente de este intento sumando en esta oportunidad un dossier de fotografías realizadas por los niños y jóvenes de la Fundación PH15.

Abriendo el número, Adrián Rozengardt aborda el valor del cuidado a las infancias de cero a cuatro años con todo lo que ello implica en lo local desde las instituciones educativas de muy diversa índole, hasta las políticas sociales.

Bárbara Caletti, por su parte, trabaja especialmente la importancia de incluir la historia local en los diseños curriculares educativos, así como el conocimiento de los mapas de otros tiempos. Propone el conocimiento de la geografía propia y el aprendizaje de cómo se fue configurando el territorio.

El doctor Mercer, sanitarista de gran experiencia, fue entrevistado con el fin de que diera su visión acerca de la Atención Primaria de la salud, eje vital fundamental en el desarrollo local.

El país hermano de Chile implementó a partir del 2009 el subsistema de Protección Integral a la Infancias “Chile Crece Contigo”; un grupo de investigadores del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural realizó un estudio sobre la efectividad de tal implementación. Publicamos una síntesis de sus hallazgos.

A su vez, la profesora misionera Elena Maidana desarrolla un dañado sobre poesía y otras experiencias con palabras para las infancias, teñidas de sabor a terruño.

Por otra parte, las lecturas escolares y lo local tienen una representación interesante a través del relato de la investigadora en Educación Silvia Gvirtz actualmente Secretaria de Ciencia, Tecnología y Políticas Educativas del municipio de La Matanza, provincia de Buenos Aires.

Desde Brasil, Vital Didonet revisa las características y alcances de la Ley Federal 13.257 de marzo del 2016 que fija el Marco Legal de la

Primera Infancia y apuesta al cuidado integral de niños y niñas. Lo interesante, según explica en su escrito, ha sido la experiencia de la construcción participativa de la ley y advierte: “Reconocer que tenemos varias infancias y que algunas son invisibles es la condición indispensable para la inclusión y el desarrollo infantil universal ecuánime”.

Marcel Thezá Manríquez, Nuria Cunill-Grau y Margarita Fernández Araya sintetizan una investigación sobre los modelos de intersectorialidad en las políticas sociales chilenas y se detienen también en el subsistema de Protección Integral a la Infancia, siempre con eje en la evaluación de la transversalidad que implica el trabajo mancomunado intersectorial, así como los aciertos y las dificultades.

La investigación de Oneide Ferraz Alves, José Mario Brasiliense Carneiro, María Aparecida Freire de Oliveira Couto y Gustavo Adolfo Pedrosa Daltro Santos pone énfasis en las responsabilidades del Municipio en la educación infantil y a la vez reconoce el valor de incluir al grupo familiar, de crear puentes entre la escuela y los contextos culturales cotidianos.

La que suscribe, ensayó abrir conceptos fundamentales para comprender a las infancias en lo local. Entre ellos, hicimos incapié en las nociones de memoria y comunidad valorando las dimensiones subjetivas y emotivas que hacen que llevemos la aldea de infancia a lo largo y ancho de toda nuestra vida. •

## INTRODUCCIÓN

# “Patria es donde uno jugó de niño” Lo local, el cuidado y la educación de la primera infancia\*

Por **Adrián Rozengardt**

### Juego, luego existo

¿De dónde sos?”, pregunta la maestra de un Centro de Desarrollo Infantil municipal de La Matanza.

De “La Toma”, responde el niño de cinco años.

“¿De dónde sos?”, pregunta un joven a una bella muchacha en la terminal de micros de Tucumán.

“De Iruya”, contesta, ruborizada, sorprendida.

“¿De dónde sos?”, pregunta un chico con la camiseta de Messi del Barcelona a otro que tiene la de Ronaldo del Real Madrid, en la cancha de pasto sintético de un club de fútbol infantil, en el barrio de Belgrano de la Ciudad de Buenos Aires.

“De Amenábar”, le dice y se va a patear al arco, con sus siete años a cuestas.

Maradona es de Fiorito, Tévez de Fuerte Apache, Del Potro de Tandil, Fito Páez de Rosario. Todos somos de algún lado. Todos somos de donde jugamos cuando éramos chicos, ese es el origen, lo propio. Jugar es la actividad central en las primeras etapas de la vida, es el juego infantil una de las principales experiencias que conforma nuestra identidad, nos marca, nos conforma, nos transforma. El lugar donde jugamos de niños nos posiciona en un tiempo y un espacio original y personal, que será una marca, un tatuaje, para el resto de nuestra vida.

Jugar es una actividad fundante, necesaria y propia del ser humano. La misma se plantea como condición para la socialización, ya que a través de ella incorpora normas, valores y costumbres del contexto en el que se desarrolla. El jugar es generador de sentido y de pertenencia, tanto individual como colectiva. Es fundamental a lo largo de toda la vida y universal a todas las culturas. En el juego los niños y niñas se comprometen tomando una posición activa: imaginan, inventan, crean, conocen y actúan explorando con todos sus sentidos.

### Existo, ergo habito

Los chicos juegan donde habitan, y en Argentina viven 3.764.736 niños y niñas de hasta cuatros años de edad<sup>1</sup> y cerca de 755.000 nacen cada año<sup>2</sup>. Hay algunos pocos más varones que mujeres y casi el 94%

\* Para el autor la Primera Infancia abarca a los niños y las niñas de hasta cuatro años de edad. No obstante del debate que esta delimitación puede generar, se lo ha asumido en función del tema abordado.

1. Proyección a 2015 del CENSO 2010. INDEC, Argentina.

2. Ministerio de Salud de la Nación, 2012.



Docente. Magister en planificación y gestión de políticas y programas sociales, FLACSO Argentina. Doctorando en Ciencias Sociales, FLACSO Argentina. Fue Director General Adjunto de Niñez de la Ciudad de Buenos Aires, Coordinador del Plan Nacional de Acción por los derechos de niñas, niños y adolescentes 2008-2011 y Director Nacional de gestión de la Comisión de promoción y asistencia de los Centros de Desarrollo Infantil de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia Argentina.



vive en espacios urbanos. Esos más de tres millones y medio de chicos y chicas irrumpen a la vida en casas, departamentos, casillas, ranchos, countrys y, algunos pocos, lo hacen en instituciones alejados de sus familias y otros en las calles.

Estos ámbitos, donde se desarrollará una buena parte de los primeros años de sus vidas, se encuentran enclavados en calles, avenidas, barrios, villas; estas agrupadas en pueblos y ciudades que se constituyen en sitios de promesas de oportunidades económicas y bienestar social y, al mismo tiempo, sitios de pobreza masiva, de una desigualdad cada vez más profunda y de exclusión social. Bourdieu (1999) señala que el espacio habitado (o apropiado) funciona como una especie de simbolización espontánea del espacio social, que se retraduce en la estructura espacial de la distribución de los bienes o servicios, privados o públicos, transformándose en una de las mediaciones a través de las cuales las estructuras sociales se convierten en estructuras mentales y en sistemas de preferencias que son motivo de luchas por su apropiación material o simbólica.

La distribución desigual del espacio social, como una de las formas en que se manifiesta la desigualdad de la distribución de la riqueza, condiciona al bienestar de la infancia y las familias, en especial de las mujeres madres trabajadoras (Mazzola, 2016). Seis de cada diez niños del país pertenecen al 40% más pobre de la población que concentra sólo el 15% de los ingresos producidos, mientras que, menos de uno de cada diez niños y niñas (8,5%) pertenece al 20% más rico, que concentra el 46,5% del ingreso.<sup>3</sup>

Si nuestra sociedad es desigual, los chicos nacen, crecen y se desarrollan en esa desigualdad. Se trata de un fenómeno multidimensional,

complejo y estructural del capitalismo y no se refiere únicamente a cuestiones económicas, sino que atañe a todos los aspectos de la vida y afecta al conjunto de la experiencia social, como la clase social, el género, la edad, la etnia, la condición migrante, los consumos culturales, y otras formas de clasificación social. El acceso a los recursos productivos no depende sólo de las características individuales, sino de historias, trayectorias, y de los diversos dispositivos institucionales que operan en función de las mencionadas dimensiones sociales y de otros aspectos estructurales que forman el contexto en el que los individuos utilizan sus recursos.

Esa fuerte relación entre el espacio habitado, el poder y el bienestar de los más pequeños impacta directamente en el desarrollo de sus capacidades y a la vez, en el desarrollo económico de la sociedad. Si bien se mezclan factores que podrían considerarse parte del bienestar presente con otros vinculados al bienestar futuro, es lógico que así suceda, ya que la niñez es una etapa crucial que deja huellas a lo largo de toda la vida de las personas.

3. La CEPAL (2013) advierte acerca de las mayores dificultades a la hora de reducir la pobreza en la población infantil. Según la evidencia arrojada por diversos estudios (CEPAL, 2010) la pobreza entre la población infantil se comporta de manera más rígida respecto de los ciclos de expansión económica, aunque es más elástica con respecto a los períodos de recesión, la pobreza en la niñez reacciona más lentamente que la recuperación económica.

## Los ambientes del desarrollo

Myers (1992) explicaba (mucho antes de que las neurociencias centralicen el discurso justificatorio de por qué los Estados debían invertir en la Primera Infancia), que tanto los factores biológicos como los ambientales son importantes para el desarrollo del niño/a. Estos son los familiares, los comunitarios, las instituciones sociales y la cultura y la ideología.

## Las familias y la comunidad

En el proceso de desarrollo el niño interactúa en el marco familiar, con las personas encargadas de cuidarlo y criarlo: fundamentalmente la madre, el padre, hermanos, abuelos y abuelas y otros adultos significativos. En una relación de influencia mutua, el niño o la niña crecerán en el marco de familias que pueden diferir mucho en su capacidad y condición para satisfacer las necesidades de protección, alimento, salud, amor, seguridad, estimulación y exploración del mundo que lo rodea. A la vez la presencia y las condiciones de vida de cada niño o niña influyen y ponen a prueba las prácticas familiares. Familias que, como cita Siede (2015), han sufrido profundas transformaciones a lo largo de las últimas décadas, como la gradual transformación de su rol como unidad productiva, debido a las transformaciones en la estructura productiva; los procesos de creciente individuación y autonomía de jóvenes y mujeres, que debilitan el modelo patriarcal y; la separación entre sexualidad y procreación, que lleva a una diversidad de formas de la expresión de la sexualidad fuera del contexto familiar y a transformaciones en los patrones de formación de las familias.

Esas familias, y esos niños y niñas, conviven con otras en un ámbito común –con grados varia-

bles de cohesión, organización y recursos- al que se suele identificar, con cierta simpleza y generalidad, como “comunidad”. Sennett (2012) repasa la compleja trama histórica e ideológica que rodea a este concepto, desde Tocqueville y la idealización de las virtudes de la vida local y el voluntariado como contraposición a los “vicios del Estado de Bienestar”, hasta las comunidades de aprendizaje de Paulo Freire, como búsqueda de transformación de las condiciones de vida de los más pobres a partir de un nuevo comienzo socialmente compartido.

En el manual de aplicación del EduCometro, (Fundación ARCOR, 2012), se señala que el concepto de comunidad asociado al de territorio deviene de, al menos, dos fuentes conceptuales y estratégicas. Una es la perspectiva del “desarrollo local”, como espacio delimitado y como escenarios de organización y de interacciones socioeducativas y productivas. La otra refiere a lo local como lugar físico común de las relaciones comunitarias, que retoma la noción de “comunidades de aprendizaje”, teniendo en cuenta que es la propia comunidad la que educa y aprende. Así, una comunidad local implica un entramado relacional, constituye un territorio que conjuga determinadas relaciones de producción y estructura económica, una trama socio-institucional que se refleja en las características del Estado local, una historia y cultura propia y además una inserción específica en el sistema nacional y global.<sup>4</sup>

## Las instituciones sociales, la cultura, la ideología

Las comunidades y las familias forman parte de sistemas complejos de organización social, política y económica. Tales fuerzas, señala Cárdenas Boudey (2013), se manifiestan en las prácticas y los discursos de la infancia, que se inscriben en distintos espacios y a partir de diversos actores: el Estado a través de sus políticas, instituciones, leyes y normas; las ciencias; la sociedad civil organizada; las iglesias; los medios de comunicación y los productos culturales; el mercado; y los mismos niños y niñas como sujetos.

## El cuidado y la educación de la Primera Infancia

Dentro del conjunto de instituciones por las que transitan las niñas y los niños de menos de cuatro años están las que ofrecen servicios de cuidado y educación. Pero al sobrevolar este mundo nada es tan simple como parece y no basta con detenerse en las instituciones formales (estatales o de gestión privada). Este agrupamiento quedaría incompleto, difuso y no explicaría el universo complejo y heterogéneo de la educación infantil en Argentina (Redondo, 2012). En la actualidad conviven múltiples modalidades y formatos: se puede identificar a los jardines maternos y de infantes que dependen del sistema educativo formal (estatales o de gestión privada), al heterogéneo mundo de las ofertas no formales y a un conjunto de jardines privados con fines de lucro, que no son comunitarios y que no están regulados por el sistema formal. Este último conjunto amerita algún tipo de encuadramiento y mirada estatal, del que actualmente carece.

---

4. Fundación Arcor. Manual de aplicación del “Educometro, la infancia es la medida”. Córdoba. 2012.



## El nivel inicial



En nuestro país se reconoce una asentada tradición, nacida en el Siglo XIX, de incorporación de los niños más pequeños al sistema educativo. La escuela es valorada como lugar fundamental donde se igualan expectativas para el aprendizaje, el posterior ingreso al mundo del trabajo y el desarrollo personal. Hacia fines del siglo XIX terminaron de consolidarse los sistemas educativos a nivel provincial y nacional que se venían proyectando desde décadas anteriores, en la que el nivel inicial era una pieza integrante, pero no principal.

En 1875 se sanciona la Ley de educación de la provincia de Buenos Aires y en 1885 se funda en la ciudad de La Plata el primer jardín de infantes. En 1884 se aprueba la Ley 1.420 que preveía la creación de “uno o más jardines de infantes en las ciudades donde fuera posible dotarlos suficientemente”, quedando de esta manera en manos de las jurisdicciones la posibilidad y decisión de crearlos. La edad permitida para poder acceder a los jardines de infantes era los 4 años. Tres elementos, entre otros, se destacaban en este texto fundante, la intervención estatal a nivel nacional, la identificación del ámbito “jurisdiccional” o dicho en términos actuales “territorial” o “local” en la definición de la implementación de los servicios y la gratuidad de los mismos. No obstante lo importante de los avances conceptuales y políticos observados, hubo que esperar más de cien años para que los Estados definieran como una prioridad política, el desarrollo de instituciones específicamente educativas destinadas a la Primera Infancia.

Durante las últimas décadas, el acceso al nivel inicial se incrementó considerablemente. En el período 2001-2015 la matrícula de los jardines de infantes (sala de tres, cuatro y cinco años) creció un 29,99 %, lo que implica un total de 376.675 niños/as más en la escuela. En el mencionado período, la asistencia a la sala de cinco pasó de 90,8 % a 96,3 % en el 2010, (+5,5 puntos). Según datos del relevamiento anual de la DINIECE, en 2014 la asistencia alcanzó al 97,3 % creciendo 1 punto porcentual respecto de los datos censales, incrementándose 0,44 % para 2015. En las salas de cuatro años el crecimiento fue de un 70 %, lo que implica 256.822 más niños en la escuela, quedando aún, sin cobertura, 69.131 niños/as, casi el 10 % de los niños. La asistencia a la sala de tres años creció en un 53,24 %, siempre en el mismo período, con un flujo de 98.105 niños más, quedando sin cobertura 398.099, lo que representa el 58,5 % de la población de esa edad.<sup>5</sup>

Evidentemente el mayor incremento, superior a la tasa de población, se ha producido en la sala de cuatro, mientras que la sala de tres se mantuvo estable, paralelo a la tasa poblacional.

Aun así, persisten importantes desigualdades tanto en el acceso como en la calidad, señalan UNICEF y la OEI en una publicación reciente sobre las oportunidades educativas en el nivel inicial en Argentina.

## Más allá de la escuela

A fines de la década del 70 la cuestión de la educación y el cuidado de los niños y las niñas durante la primera infancia (fundamentalmente

*“... Lo local es un gran laboratorio de construcción de lazos sociales solidarios, aunque también de representación de los quiebres y rupturas políticas y sociales...”*

en los primeros tres años de vida) abandona la esfera privada de la vida de las familias, especialmente de las madres, para constituirse en tema de agenda de las políticas públicas. Esto sucede por la concurrencia de una serie de procesos desencadenados en las últimas décadas, entre los que se pueden identificar: i) el reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres, y la incorporación de estas al mundo del trabajo, la cultura y la participación social; ii) el reconocimiento de los niños y las niñas como sujetos de derecho y la expansión política y cultural del paradigma de la protección integral y de los instrumentos internacionales que le dieron cuerpo; iii) la infantilización de la pobreza, la ampliación de las brechas de desigualdad entre las familias y sus consecuentes procesos de exclusión.

Estos procesos generales y diferentes hitos de nuestra propia historia fueron condicionantes para que en la actualidad se puedan encontrar en la mayoría de los barrios de nuestras ciudades iniciativas que, por fuera del sistema educativo formal, ofrecen servicios de cuidado y educación para la Primera Infancia.

Casi 250 mil niños y niñas en todo el país, se vinculan diaria-

5. Elaboración propia en base a datos de la DINIECE, Ministerio de Educación y Deportes de la Nación y del INDEC.

mente con adultos -fundamentalmente mujeres- que organizan actividades con ellos, sus familias y la comunidad en la que se encuentran instalados en espacios no formales que reconocen dependencias de áreas públicas (áreas sociales del Gobierno nacional y de los Gobiernos provinciales y municipales) o comunitarias (organizaciones sociales, no gubernamentales, confesionales). Con límites difusos a veces para poder clasificarlos, muestran diversidad, complejidad y fragmentación institucional. Más de 3.700 de estos espacios se despliegan por el país, asumiendo diversas modalidades de intervención, de provisión de servicios y prestaciones, con mayor o menor capacidad de gestión, diferentes esquemas de organización de los recursos humanos y con mejor y peor condición edilicia y de equipamiento.

### **La necesidad transformó el mapa**

En la actualidad, los Centros de desarrollo infantil se han transformado en un actor ineludible de las políticas sociales y protagonistas del incipiente sistema de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes.

Se pueden rastrear las primeras iniciativas allá por los 70. No es ajena a esta etapa la influencia de los procesos revolucionarios latinoamericanos y el deslumbramiento por los resultados de la alfabetización cubana. De a poco se fueron haciendo presentes los aportes de Paulo Freire y otros desde la educación popular y la teología de la liberación. Estas fuentes nutrieron al rico movimiento estudiantil y juvenil que se manifestó en aquellos años de intenso debate político y social. Esos años serán testigos de la masificación

del jardín de infantes y sus prácticas, tanto para los sectores medios como para los populares, especialmente para las mujeres trabajadoras y obreras, que incorporaron la demanda por los espacios de guardería y jardín como parte de los reclamos sociales más importantes de la época. Con Hebe San Martín de Duprat comienza a tejerse un proceso puente entre el sistema formal de educación inicial y las incipientes experiencias comunitarias, ya que entre 1973 y 1975 Duprat promueve la realización de las prácticas de formación docente de las alumnas del Eccleston en el “Jardín Bichito de Luz”, en la Villa de Retiro, espacio donde ofrecía sus servicios sacerdotales el posteriormente asesinado por la Triple A, Padre Carlos Mujica.

Iniciado el período democrático del 83 algunas organizaciones sociales nacionales e internacionales y ciertas áreas del Gobierno comienzan a destinar esfuerzos y presupuesto al desarrollo infantil. Se recupera el trabajo barrial y la organización de las mujeres en el cuidado de los más pequeños, como la experiencia de las “mamá cuidadoras”. La crisis hiperinflacionaria del 89 disparó la creación de nuevos espacios. Este espiral de respuesta social se incrementa a mediados de los 90, cuando la falta de trabajo comienza a hacerse notar en los grandes centros urbanos. El peregrinaje de las mujeres en la búsqueda de ingresos determinó la necesidad de atender a los niños y las niñas más allá del tiempo en que funcionaba el comedor, lo que dio origen a lugares físicos y simbólicos de encuentro mujeres/madres y niños/as, con serias deficiencias de infraestructura y equipamiento para atender las necesidades básicas del desarrollo infantil.

En pleno auge neoliberal se consolida la “comunitarización” (Danani, 2008), formato que da cuenta de cómo se descarga la responsabilidad de la protección sobre las espaldas de los grupos primarios. Se la entiende como una privatización de la protección, ya que se define y asigna la responsabilidad por el bienestar al par comunidad/familia.

En ese contexto se fueron generando redes de supervivencia dentro del empobrecido mundo popular, que fue configurando un nuevo tejido social, caracterizado por la expansión de organizaciones de carácter territorial.

Entre el 2000 y 2002, el perfil de estas instituciones muta nuevamente. Así, la crisis profunda de salida de la convertibilidad y el estallido del 2001 obligó a estos espacios a convivir con problemáticas más complejas, además de la atención nutricional de los hijos e hijas de desocupados, de las madres adolescentes, la población de calle, los hombres sin trabajo. Muchos comedores surgidos al calor del conflicto social comienzan a ofrecer actividades extendidas para los chicos, cubriendo la ausencia estatal.

A partir del 2003 se conformó una nueva matriz de protección social, que reivindicó la recuperación por parte del Estado de un rol redistributivo, asumiendo el control de la gestión de los fondos jubilatorios y de pensiones, del sistema educativo y de salud, fortalecimiento del mercado laboral, de ampliación de derechos de diversas minorías, unificando las políticas de reducción de la pobreza y generando la universalización de la seguridad social a partir de la combinación de herramientas contributivas y no contributivas (Repetto, 2014).

En 2005 se sancionan leyes fundamentales para la Primera Infan-



*“ ... Las necesidades de los más pequeños generan respuestas colectivas, organizan a grupos de familias, a las mujeres, a los dirigentes barriales, para dar respuestas a la satisfacción del derecho a la educación y el cuidado de las niñas y los niños...”*

mera Infancia en todo el territorio nacional,<sup>6</sup> que atienden a 235.905 niños y niñas de cero a cinco años de edad. El relevamiento da cuenta de una lista de espera, de niños/as que no encuentran vacantes, que alcanza al 21 % de la población atendida, lo que involucra a 48.890 niños y niñas que demandan el servicio.

El 4 % corresponde a niños de hasta un año de vida, el 9 % de uno a dos años, el 19% de dos a tres, el 30% (la mayor proporción) de tres a cuatro años, el 24% de cuatro a cinco y el 14 % restante de cinco a seis.

Los 3.758 espacios se subdividen en: 2.104 públicos (nacionales, provinciales o municipales), lo que representa el 56 % del total, mientras que los 1.654 restantes, el 44 %, son comunitarios.

Los públicos, a su vez se dividen en nacionales (1 %), provinciales (22 %), centros integradores comunitarios (4 %) y municipales (73 %).

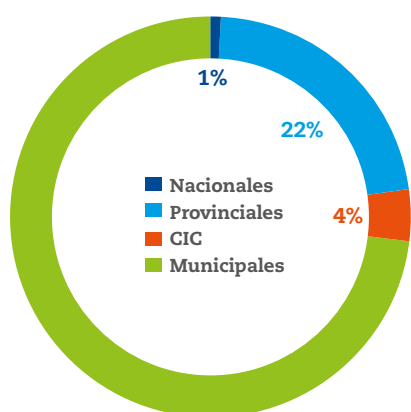
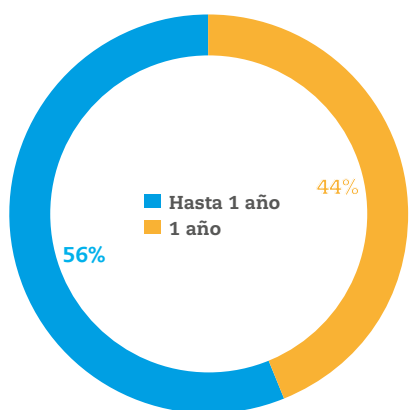
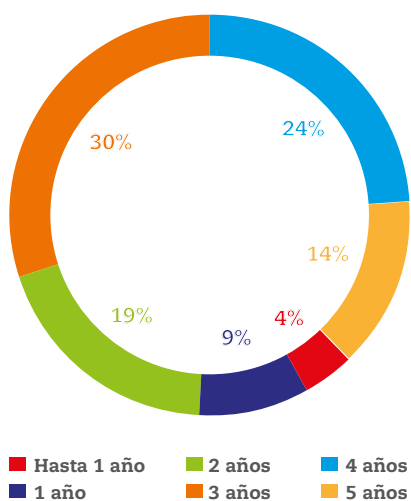
cia y sus derechos como la 26.061 de Protección Integral, la 26.206 de Educación Nacional y la 26.233 de Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil. Esta última reconoce y legitima la importancia que los espacios comunitarios habían alcanzado en nuestro país, creándose la Comisión de Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios, en el marco de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Por primera vez la cuestión de la Primera Infancia ocupa un lugar definido en la estructura del Poder Ejecutivo Nacional junto a otros aportes significativos de esa etapa como el Programa Nacional “Primeros Años” y la estrategia “Creciendo Juntos”. Los Gobiernos provinciales y municipales, en general, fueron asumiendo actitudes más activa y comprometida.

En el primer semestre de 2016, el actual gobierno nacional presentó el “Plan Nacional de Primera Infancia”, que propone el financiamiento y la creación de 4.000 centros de desarrollo infantil en todo el país, emulando la iniciativa que la misma gestión promovió en la Ciudad de Buenos Aires con los Centros de Primera Infancia.

### **El mapa y el territorio**

El Registro de espacios de primera infancia (RENEPI), implementado por la COCEDIC y la Universidad Nacional de La Matanza y financiado por el BID en 2015, identifica 3.758 espacios de cuidado y educación de la Pri-

6. La encuesta alcanzó a 3.006 espacios. De acuerdo a las estimaciones realizadas por la Universidad Nacional de La Matanza, se calcula un 25 % más de instituciones que no pudieron ser censadas por encontrarse los municipios y las áreas provinciales muy comprometidas en el proceso electoral del año 2015. Se toma entonces como base el número total de espacios censados más una proyección del 25 %.



Es importante destacar que registros tomados entre 2011 y 2013 sobre 1.098 casos, revelaban una relación entre públicos y comunitarios inversa, ya que el

59% eran comunitarios y el 41% públicos. Este cambio podría explicarse por el mayor nivel de intervención de los Gobiernos provinciales y municipales en los últimos años.

Lo que tienen en común estos espacios es, paradójicamente, su diversidad. Se les reconoce un fuerte arraigo territorial, reconocimiento local e inserción comunitaria. Tanto los surgidos de la expresión orgánica de la sociedad civil, como los que han sido creados, sostenidos y articulados por los Estados provinciales y municipales, comparten el sector social a quienes destinan sus prácticas y políticas, asumen similares formatos pedagógicos y de intervención social y sostienen similares planteles de recursos humanos, integrados por cerca de un 75 % de educadores con formación terciaria o universitaria, y un 25 % de educadores populares sin título formal habilitante.

La falta de regulación, las inestables fuentes de financiamiento, la complejidad de la contratación del personal y la falta de definición y supervisión de la aplicación de estándares de calidad y cobertura, son algunos de los mayores problemas detectados.

El Municipio ocupa un rol educativo trascendente, no solo por la proximidad física a los niños y las niñas, sus familias, hogares y a las organizaciones locales, y por su capacidad de mediación entre los diversos componentes de la organización social y estatal; sino por el lugar que ocupa en la distribución de bienes simbólicos y culturales, ya que ofrece la oportunidad de incorporar nuevos actores a los proyectos de perfil local, sumados a los que llegan definidos desde los Gobiernos nacional y provinciales. Se puede pensar al Municipio como un actor principal en la construcción de las “Comunidades de aprendizaje”, entendiendo por ella a una comunidad que organiza y construye en consenso un proyecto educativo y cultural que involucra a todas las personas que componen dicha comunidad.

### Pequeñas patrias

Los espacios de cuidado y educación de la primera infancia no han

surgido como consecuencia de la planificación y la estandarización de servicios identificados y concebidos en el marco de estrategias de desarrollo y de inclusión social. Por el contrario, son hijos de la necesidad, la demanda y la organización social. Han surgido, mutado, transformado y se han consolidado entre tensiones y contradicciones: tensiones políticas, sociales y económicas y contradicciones sobre los diferentes modelos de Estado, de Mercado y de Familia que han ido instalándose a lo largo de los años.

Será tiempo de multiplicar los esfuerzos académicos, políticos y legislativos, de la inversión pública y el compromiso de todos los niveles del Estado. La riqueza acumulada es de una enorme magnitud, no se trata de encontrar corsés que resten a la multiplicidad de voces que miles de mujeres y hombres, en el seno profundo de sus comunidades, han tejido durante décadas para cuidar y educar a los más pequeños sujetos de nuestra sociedad. Se trata de ofrecer cobertura y calidad, se trata de incluir, se trata de ofrecer brazos, palabras y espacios que den la mejor bienvenida posible a los que “milagrosamente” darán continuidad a esta hermosa experiencia de vivir.

Si la Patria es donde uno jugó de niño, se trata entonces de ofrecer múltiples patrias, espacios donde los niños y niñas jueguen, se conozcan, se reconozcan como sujetos y como pares, se respeten y sean respetados, se incluyan y sean incluidos. “Quizá de esta manera logremos algún día hacer realidad el sueño de Sir Charles Eliot: “Se cree que en el paraíso de Indra hay una red de perlas, dispuestas de forma tal que, al mirar una de ellas, vemos que refleja a todas las demás” . •

## Bibliografía

- Bourdieu, P. (1999) *La miseria del Mundo. Efectos de lugar*, Akal, Madrid.
- Cárdenas Boudey, S. (2013) *Mudanzas de la infancia. Entre la mercantilización, la ciudadanización y la mercantilización*, Documentos de trabajo #44. CLACSO.
- Carpio, J.; Minujín, A. (2013) *Ciudades Divididas. Infancia e inequidad urbana*. UNTREF, 2015.
- CEPAL (2010) *Anuario estadístico de América latina y el Caribe*.
- CEPAL (2013) *Anuario estadístico de América latina y el Caribe 2013. Tres décadas de crecimiento económico desigual e inestable*.
- Danani, C. (2008) “América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad”, en *Ciências Sociais Unisinos*, 44(1):39-48, janeiro/abril.
- De Piero, S. *El Estado como promotor de la participación comunitaria: representaciones y prácticas en tensión en los Centros de integración comunitaria*. Tesis de Doctorado. UNQ.
- Fundación Arcor (2012) *Educómetro, la infancia es la medida*. Manual de aplicación. Córdoba.
- Kessler, G. (2014) *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003/2013*, Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Mazzolla, R. (2016) “Primera infancia en Argentina. Relaciones entre (des) igualdad, familias y política de bienestar”, en *Estado y Políticas Públicas*, N° 6, Buenos Aires, pp 59-95.
- Myers, R. (1992) *Los doce que sobreviven*. OPS, Washington DC.
- Redondo, P. (2012) “Políticas en debate, la atención educativa de la primera infancia en la Argentina”, en *Propuesta Educativa* año 21 N° 37 pág. 6 a 16.
- Repetto, F. (2014) “Políticas sociales, una mirada político-institucional a sus reformas, desafíos e impactos” en Acuña, C. (comp.) *El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*. Siglo XXI, Fundación OSDE.
- Rozengardt, A. (2014) Estudio sobre el rol de los servicios no formales de cuidado y educación de la primera infancia como dispositivos de inclusión social. Propuesta de una Matriz de valoración del papel de los espacios no formales de cuidado y educación de la Primera Infancia en la realización de los derechos humanos de las niñas y los niños. Tesis de Maestría. FLACSO Argentina. <http://hdl.handle.net/10469/6485>
- Rozengardt, A. (2015) “Lo formal y lo no formal, lo público y lo comunitario en el cuidado y la educación de la primera infancia. Historia y cartografía de un entramado desigual”, 4ras Jornadas de Estudios sobre la Infancia, Buenos Aires.
- Rozengardt, A. (1996) “Programas de atención a la infancia en América Latina, pasado, presente y futuro”, Seminario Políticas públicas de la infancia rural, Humahuaca, abril de 1996. OCLADE, UNICEF, Sec. Desarrollo de la Nación.
- Sennett, R. (2012) *Juntos, rituales, placeres y política de cooperación*, Anagrama, Barcelona.
- Siede, I. (2015) *Casa y jardín. Complejas relaciones entre el nivel inicial y las familias*, HomoSapiens Ediciones. Rosario.
- Tuñón, I. (2016) *Desafíos del desarrollo humano en la primera infancia*, Editorial Biblos. Buenos Aires.
- UNICEF, OEI. (2016) *Las oportunidades educativas en el nivel inicial en Argentina*, Buenos Aires.
- Waldman, L. y Caldarelli, G. (2010) *Atención de la primera infancia: políticas, prácticas y programas*, FLACSO, Argentina. Educación inicial y primera infancia Cohorte 2. Clase 9.



¿CÓMO SE ENSEÑA LA HISTORIA LOCAL?

## Algunos apuntes sobre el problema de las escalas y lo local en la historia

Por **Bárbara Caletti Garciadiego**

Desde chicos, hemos aprendido que las invasiones inglesas fueron derrotadas en el primer cuadrante de la ciudad de Buenos Aires y que Belgrano izó por primera vez la bandera albiceleste en las barrancas del río Paraná a la altura de Rosario. Sabemos también que el Ejército organizado por San Martín para cruzar los Andes y llevar adelante su gesta libertadora se forjó en Mendoza; mientras que en el norte Güemes y sus gauchos infernales impedían el éxito de las ofensivas realistas y que el Acta de Independencia se firmó en una simpática casita en San Miguel de Tucumán, razón por la cual aquella provincia es apelada como “el jardín de la República”. De esta manera, la enseñanza escolar buscaba enhebrar a lo largo del calendario y la currícula no solo a los próceres más consagrados, sino algunos de los sitios asociados al relato histórico canónico.

El poco interés existente por reflexionar sobre el marco espacial en el que estos acontecimientos y procesos se desarrollaban no implicaba, en realidad, la ausencia de un preciso recorte que delineaba los límites de ese relato, a través de la inclusión de algunos eventos y la exclusión de otros. Así, pues, no se contaba en los actos escolares tradicionales que antes de desembarcar en las costas de Ensenada, la segunda expedición inglesa venía de tomar el fuerte de Montevideo, ni se conmemoraba la batalla de Ayacucho, último enfrentamiento contra el ejército realista en territorio americano. Tampoco se recono-



Bárbara Caletti es Profesora y Licenciada en Historia por la Universidad de Buenos Aires. Se desempeña como docente auxiliar de Historia Argentina I en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires y ha conformado distintos proyectos de investigación colectivos. En la actualidad, está realizando una investigación sobre el proceso revolucionario en la cuenca del Río Uruguay gracias a una beca doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Argentina.

cía que la revolución de mayo de 1810 estaba lejos de haber conformado la “Primera Junta”, pues antes que la porteña ya habían irrumpido otras tres juntas de poder local en el Virreinato, y que incluso una de ellas -la Junta Tuitiva de La Paz, la más popular y antipeninsular de esos fallidos intentos-, había sido duramente reprimida por fuerzas enviadas desde la misma capital virreinal.

Estas omisiones no eran fortuitas. Por el contrario, se derivaban de una admisión acrítica del espacio nacional como escenario inmanente del desarrollo de los acontecimientos sin ningún tipo de problematización, dado que la historia solo adquiriría sentido en la medida en que narraba el pasado de la Nación. Esta representación cartográfica era agente mismo en la construcción de las tradiciones ideológicas que acompañaban cada Estado (Islas, 2011: 172). Era, en efecto, el corolario lógico de una concepción teleológica que postulaba la existencia de la Argentina y el sentimiento de pertenencia argentino (pero sucedía lo mismo en el caso de Uruguay) desde principios del siglo XIX, cometiendo “El anacronismo de poner en la cabeza y en el corazón de hombres de la primera mitad del siglo XIX las ideas y sentimientos de los del siglo XX” (Chiaramonte 2005: 31).

Como en pocas oportunidades, los recientes festejos del Bicentenario mostraron la vigencia de estas concepciones. Esto es en alguna medida comprensible, dado que la ritualidad conmemorativa es un terreno particularmente propicio para proponer imágenes idealizadas y naturalizadas sobre el pasado; pero además -y más fundamentalmente- porque la Nación sigue siendo hoy en día referencia obligada de todas las construcciones políticas modernas, por lo que nos cuesta mucho concebir un modelo de comunidad política legítima basada en otro principio.

Sin embargo, la retórica empleada a la hora de los homenajes permite vislumbrar la vigencia -subterránea pero efectiva- de los relatos canónicos de la independencia en el imaginario colectivo y cómo siguen impregnando el sentido común histórico. En efecto, pese a los cuantiosos aportes de la historiografía en las últimas décadas, el 9 de julio de 1816 sigue siendo concebido como el acta de nacimiento nacional, por lo que los 200 años de la Declaración de la Independencia fueron fácil y naturalmente asimilados con el cumpleaños número 200 de la República Argentina. Esta sólida convicción no parece ser erosionada por el señalamiento de un hecho incuestionable: dicha Acta de Independencia fue refrendada por los diputados altoperuanos, pero no así por las provincias del Litoral que no habían reconocido al Congreso Constituyente.

Desde esta perspectiva, la Historia -con mayúscula- solo podía ser aquella que diera cuenta del devenir nacional y por tanto, sus pretaciones tendían a ser unificadoras, generalizadoras y homogeneizantes. Concebidos además desde los espacios dominantes, estos relatos estaban básicamente centrados en la trayectoria bonaerense con ocasionales referencias al resto del país, por lo que, la historia nacional aparecía a menudo fusionada con la historia de Buenos Aires (Mata de López, 2003).

Cualquier reducción en la escala de análisis era vista como una crónica secundaria, desprovista no solo de épica, sino también de relevancia. En ese contexto, las memorias y relatos que recogían las experiencias locales -a menudo en manos de periodistas y aficionados lugareños- buscaban igualmente resaltar algún suceso con la pretensión de hacer un

aporte a una historia nacional. Sin embargo, en muy pocas ocasiones lograban trascender una crónica meramente anecdótica con fuerte espíritu parroquial, que no llegaba nunca a incidir en la macrohistoria.

En las páginas a continuación, intentaremos hacer algunas reflexiones en torno a las maneras en que se ha pensado la historia en relación a sus espacialidades, los lugares. Para ello, nos apoyaremos en un marco histórico preciso: el período de las guerras de independencias en la Cuenca del Río Uruguay. La intensa participación que tuvieron los pueblos ribereños de la margen occidental del Río Uruguay en el proyecto político liderado por José Gervasio Artigas<sup>1</sup> permite impugnar la concepción teleológica que aún hoy ejerce la asimilación de la insurrección oriental a la actual República Oriental del Uruguay. Pero además, a la luz de esta experiencia, es posible dar cuenta del potencial de la historia local, pues no solo proporciona un acercamiento pormenorizado y “a ras del suelo”, sino que además suministra indicios de cuestiones que de otra manera permanecen opacados.

### **La invisibilización de lo local en la historia nacional**

Es sabido que a lo largo del siglo XIX y al calor de la progresiva profesionalización disciplinar, se hizo preciso fundar relatos históricos que cohesionaran a la población internamente, al mismo tiempo que justificaban la existencia de

---

1. Valga recordar que el proceso revolucionario de la Liga de los Pueblos Libres se caracterizó por proclamar una noción de soberanía cuestionadora de la jerarquía territorial colonial y por su peculiar impronta igualitarista con una potencial conflictividad social y étnica en sus filas.

un Estado soberano en el frente externo. Bajo la influencia del historicismo romántico y luego aún más por la explosión nacionalista finisecular, estos relatos se apoyaron en la generalización anacrónica del principio de nacionalidades para explicar la emergencia de nuevos estados independientes allí donde antes había dominios de la Corona Española. Como sintetiza Sara Mata de López “Se impuso así, casi simultáneamente con la Historia Científica la historia Nacional como el ‘objeto’ de la Historia” (Mata de López, 2003).

Desde estas perspectivas, el proceso de independencia era el resultado de un sentimiento de identidad colectivo que se habría formado durante el período colonial y habría manifestado contra el yugo español, vinculando así de modo indisociable la emergencia de un estado soberano a la idea de Nación. Al afirmar la preexistencia de la Nación para explicar los procesos de independencias, se cometía “El anacronismo de poner en la cabeza y en el corazón de hombres de la primera mitad del siglo XIX las ideas y sentimientos de los del siglo XX” (Chiaramonte 2005: 31). Esta matriz de pensamiento generó tal consenso que pasó a ser una profesión de fe, compartida por amplios sectores de la población y por todo el arco político.

Si el cuerpo político ‘Nación’ era condición previa a la vez que sentido de las luchas de emancipación, entonces el marco de análisis por excelencia de la investigación histórica debía ser el nacional. Por ello, las guerras de independencia hispanoamericanas fueron estudiadas no solo privilegiando los factores endógenos sino casi invariablemente dentro de las fronteras domésticas de cada país, proyectando los límites nacionales sobre un espacio que,

en realidad, era mucho más complejo, amplio e incierto.<sup>2</sup>

Muchos relatos de tinte nacionalista articulaban -paradojalmente- esta proyección de los contornos contemporáneos con la apreciación del Virreinato del Río de la Plata como una prefiguración de la posterior República Argentina. Este planteo se hallaba implícito en la afirmación -que todavía circula- de que “se perdieron” las actuales repúblicas de Bolivia, Paraguay y Uruguay, solo plausible si se considera que estaban “destinadas” a conformar un proyecto de país bajo el dominio político de Buenos Aires.

En la misma sintonía teleológica, la gran mayoría de los historiadores prestaba atención únicamente a aquellos hechos que retrospectivamente pudiesen ser leídos como germinación de planes de independencia de lo que después se convirtió en la Argentina, invisibilizando cualquier proyecto distinto del efectivamente triunfante. En este marco, experiencias como la artiguista eran desestimadas o, más aún, “extranjerizadas”. De hecho, a principios del siglo XIX el término “oriental” era, en realidad, usado como referencia política asociada al federalismo, trascendiendo los ambiguos y cambiantes parámetros geográficos (Frega, 2007: 319).

Hasta ese momento, la Banda Oriental podía incluir el territorio actualmente entrerriano en la medida en que podía considerarse la banda oriental del río Paraná, por lo que haya devenido en un gentilicio de los uruguayos es en parte fruto de estas concepciones historiográficas (Islas, 2011: 180).

En ese contexto, las historias provinciales aspiraban, simplemente, a reivindicar el papel jugado por cada provincia en la historia nacional (Devoto y Pagano, 2009: 58). En la historiografía del proceso revolucionario, esto se tradujo en una preocupación por destacar la contribución de cada espacio en el proceso revolucionario aun cuando ello implicara partir de premisas necesariamente teleológicas, pues cercenaban y delimitaban espacios que todavía no se habían constituido como provincias. Un ejemplo paradigmático de este tipo de enfoques es el de Facundo Arce, cuyos estudios sobre Entre Ríos en los albores de Mayo, resaltaban la temprana adhesión a la Junta de Buenos Aires sin dar cuenta de las ambivalencias y vacilaciones locales (Arce, 1960).

Desde hace más de un cuarto de siglo han habido distintos aportes historiográficos de historia política que contribuyeron a la deconstrucción de la matriz interpretativa nacional, al subrayar la unidad del proceso revolucionario hispanoamericano precipitado por la crisis de la corona Borbón en 1808. Gracias a los invaluable aportes de José Carlos Chiaramonte, además, se ha logrado deconstruir “el mito de origen”: la Nación, lejos de ser un punto de partida, era un resultado muy tardío de estos procesos emancipatorios.

Sin embargo, aún cuando actualmente los historiadores rechazan cualquier postulación teleológica de una Nación e identidades nacionales esencialistas, las viejas inercias se muestran más difíciles

---

2. Como ejemplo, puede verse la monumental *Historia de la Nación Argentina (desde los orígenes hasta la organización definitiva de 1930)* de Ricardo Levene, cuyo recorte espacial corresponde con los límites jurisdiccionales del estado soberano, como naturalmente dado.





“... La historia local no solo proporciona un acercamiento pormenorizado y “a ras del suelo”, sino que además suministra indicios de cuestiones que de otra manera permanecen opacados...”

sustentable, y prescindente de factores exógenos”, considerando “los acontecimientos de Mayo desde una perspectiva subsidiaria, como una ‘otredad’, lejana y necesaria para la definición de una identidad, la oriental” (San-són Corbo, 2010: 105).

Por otra parte, el río Uruguay era concebido como una frontera natural que auguraba la predeterminación de un territorio homogéneo predestinado a devenir en Nación, marcando así una fuerte división territorial entre colonia y república (Wilde, 2013: 106).

### La historia regional y sus disyuntivas

La incorporación del concepto “región”, entendido no como los componentes físicos sino como una construcción histórica, también colaboró ampliamente a descentrar a la Nación, permitiendo acercamientos más críticos respecto del espacio, del territorio. En un momento en que se aspiraba a la historia total, la región -usualmente asociada con la espacialidad de una relación económica- se presentaba como una escala adecuada para superar las habituales barreras del saber histórico (Fradkin, 2001: 119).

Los enfoques regionales tuvie-

de correr de lo que imaginamos. Así, pese a tomar como punto de partida la perspectiva de Chiaramonte (2005), la prefiguración territorial que asimila el movimiento artiguista con el estado República Oriental del Uruguay todavía ejerce un peso considerable. De hecho, la información e interpretaciones sobre este proceso siguen siendo mucho más abundantes y ricas para los territorios hoy uruguayos que para las actuales provincias argentinas o el actual sur de Brasil. Así, la mayoría de los estudiosos argentinos sigue omitiendo que algunos de los primeros pueblos que expresaron su adhesión a la Junta de Buenos Aires son hoy uruguayos, de la misma manera que conciben las juras de lealtad al Consejo de Regencia de Gualeguay, Gualeguaychú y Concepción del Uruguay como mero fruto de la ‘invasión externa’ fidelista de Michelena (Caletti Garciadiego, 2016).

Y es que, en realidad, la mayoría han abordado el artiguismo solo “en el marco de investigaciones centradas en su historia nacional”, sin pensar el espacio históricamente tal como se articuló a principios del siglo XIX (Sánchez Gómez, 2007: 49). Así la concepción implícita que guiaba a los estudiosos argentinos era que la participación del Litoral dentro del proceso revolucionario oriental y la Liga de los Pueblos Libres fue una adhesión a un proyecto que venía de afuera y no como expresión política autónoma. Incluso no es infrecuente que los congresos académicos todavía confinen la experiencia de la Liga de los Pueblos Libres a los paneles dedicados a las “otras” experiencias hispanoamericanas.

Los historiadores uruguayos no son menos culpables. Desde fines del siglo XIX, la figura de Artigas se constituyó en símbolo y emblema de la nacionalidad uruguaya, siendo el único prócer aceptado por todo el arco ideológico y símbolo del ‘destino manifiesto’ del territorio uruguayo. En ese sentido, construyó “una narración localista, auto-

ron el gran mérito de arrojar luz sobre las tensiones entre la generalización y las singularidades, antes encubiertas tras las historias nacionales homogéneas, a la vez que habilitaron una práctica historiográfica menos hegemonizada por Buenos Aires. Además, el reconocimiento de la historicidad del espacio permitía proponer recortes espaciales que rompieran con los marcos políticos tanto nacionales como provinciales, ya que “Como región histórica, preexistente al Estado nacional, el pasado adquiriría densidad explicativa que no estaba contemplada en la historia nacional y en su pasado glorioso” (Carbonari, 2009: 22).

Empero, los enfoques regionales no estaban exentos de dificultades. En primer lugar, porque reproducían y multiplicaban los mismos tipos de problemas que tenía la historia nacional, aunque en una escala más reducida. La imposición de un recorte territorial posterior al proceso histórico, la correcta delimitación de la unidad de análisis y su condición inherente o no a la mirada del historiador aparecían como inquietudes pocas veces resueltas. Al abocarse al estudio del Litoral, el NOA o la Patagonia, en una típica operación genealógica, muchos historiadores hicieron coincidir sus recortes territoriales con las regiones político-administrativas prevalecientes desde el siglo XX, sin pensar el espacio en función del período estudiado o sus diferencias internas (Barriera, 2006: 23).<sup>3</sup>

En segundo lugar, porque la misma elasticidad del concepto

“región” permitió que se aplicara por igual a áreas en el interior de provincias, a varias provincias como también a regiones supranacionales, e incluso, en muchos casos, respetando los límites político-administrativos. Por supuesto que cualquier delimitación territorial es en algún punto arbitraria, pero como agudamente advirtió Eric Van Young en 1987, parte del problema epistemológico derivaba de que la mayoría de las investigaciones históricas no especificaban qué entendían por región y evadían cualquier definición teórica metodológica, lo que implicaba de alguna manera “anteponer el carro al caballo” (Van Young, 1987). Así por ejemplo, según Guillermo Wilde “Incluso una importante cantidad de trabajos sobre la historia rural del Río de la Plata ha tendido a provincializar procesos muy dinámicos de actores y población parcelando el análisis de los circuitos más amplios” (Wilde, 2003: 107).

Por último, porque gran parte de las investigaciones se limitaban a la observación de casos en pos de explicar *in situ* procesos macroteóricos, por lo que “la región asumía la perspectiva de ser un mero ejemplo de la totalidad” (Carbonari, 2009: 26). Por ello, tampoco lograban resolver la relación entre las condiciones generales y lo particular, ni mucho menos escapar a los mismos parámetros de las historias nacionales e incluso provinciales.

A partir de la crisis de los grandes paradigmas y el paulatino abandono de los enfoques cuantitativos, se produjo un nuevo desplazamiento de la mirada científica. En este viraje epistémico, la perspectiva local se posicionó como una herramienta particularmente útil en tanto que permitía dar cuenta de las singularidades y la diversidad. Contra los sistemas, modelos y estructuras, empezó a privilegiarse la historia de los pueblos, comarcas o parroquias.

Si bien no debe confundirse con la perspectiva microhistórica italiana que invitaba al método indiciario y una explotación intensiva de las fuentes, los estudios locales se articulan muy adecuadamente con la revaloración de los enfoques cualitativos, las perspectivas antropológicas, el retorno de los sujetos y las ópticas “a ras del suelo” que empezaron a estar en auge a partir de entonces (Bragoni, 1998; Barriera, 2006).

Pero a diferencia de las tradicionales crónicas “localistas” cuyo único interés era posicionar su pequeña comarca en un macro-relato nacional, los renovados acercamientos micro son compatibles con historias más globales y amplias hoy en boga, a la vez que permiten superar la segmentación existente entre regiones demasiado implantadas (pero no siempre planteadas como “hipótesis a demostrar”, como diría Van Young).

Por ello, han demostrado ser “un valioso procedimiento para mejorar nuestra comprensión para la complejidad de los contextos sociales en los cuales los individuos realizan su propia experiencia” (Bragoni, 1998: 139). Al cuestionar los conceptos tradicionales de territorialidad, estos enfoques permiten poner en tela de juicio las lecturas etnocéntricas, unilaterales y teleológicas. En ese sentido, la nueva historia local se propone construir “una historia en términos más matizados, que pueda poner en suspenso algunas de las verdades más recurrentes y no contrastadas de la historia nacional, pero sin perder de vista el contexto sin el cual las visiones restringidas pierden significado” (Bandieri, 2001: 103).

3. Esta tendencia ha empezado a revertirse en los últimos tiempos, de la mano de los trabajos de Roberto Schmit, Julio Djenderedjian y María Elena Barral centrados en el suroriente entrerriano.



*“... La mayoría de los estudiosos argentinos sigue omitiendo que algunos de los primeros pueblos que expresaron su adhesión a la Primera Junta de Buenos Aires son hoy uruguayos...”*

### **¿Solo un problema de escalas?**

Ciertamente no hay una única receta mágica y los científicos sociales deben escoger un nivel de análisis adecuado para la pregunta que están queriendo responder. Sin embargo, hay un relativo consenso en que las aproximaciones locales permiten analizar fenómenos que, de otro modo, serían opacos, a la vez que advertir la espacialidad. Y sobre todo subrayar que se trataba de una coyuntura en que “la multiplicidad de alianzas y ordenamientos territoriales posibles es la condición de la indefinición de los límites entre los distintos Estados a constituirse en la región” (Islas, 2011: 171).

Al indagar las localidades de la ribera occidental de la cuenca del Uruguay vemos que estaban en continuo contacto con la otra orilla. De hecho, como se aprecia en el mapa, las reducciones misioneras del Uruguay volcaban su jurisdicción hasta bien entrado el territorio oriental donde tenían sus estancias de ganado. En el caso de Yapeyú, esta había articulado además un corredor sobre el río, a partir de la constitución de postas y capillas a poca distancia que llegaba a Paysandú.

Esto no debe llamarnos la atención pues en realidad ambas riberas formaban parte de un mismo espacio. En el área rioplatense colonial, el espacio se había organizado y configurado en torno a los cursos fluviales, que eran una vía de comunicación y circulación que acercaba a la población de ambas márgenes.

Si bien se asistirá progresivamente a una fragmentación espacial en la medida en que se vayan conformando paulatinamente las nue-

vas jurisdicciones e identidades territoriales, hasta hubo notables márgenes de incertidumbre como lo muestra la Liga Federal, pero también la breve experiencia de la República de Entre Ríos.

Poniendo nuevamente el foco en el pueblo de Yapeyú, salta a la luz asimismo que el espacio misionero había sido disputado por diversos centros de autoridad supralocal, pero tras la expulsión jesuita no conformaba parte de ninguna otra jurisdicción que la intendencia de Buenos Aires. Lejos de conformar, naturalmente, la jurisdicción de la ciudad de Corrientes, Yapeyú llegó incluso a rivalizar fuertemente con aquel Cabildo, compitiendo por los recursos e incluso enfrentándose judicialmente. E incluso después de derrotada la insurgencia artiguista en la que los indios misioneros participaron tan intensamente, Corrientes logró recién anexar estos territorios -que ambicionaba desde, por lo menos 1768- en 1827, seis años después de lograr constituirse como provincia.

Por último, pero no por ello menos importante, una exploración local es óptima para desentrañar



“... La incorporación del concepto “región”, entendido no como los componentes físicos sino como una construcción histórica, también colaboró ampliamente a descentrar a la Nación, permitiendo acercamientos más críticos respecto de lo local...”



Extracto del Mapa de las estancias misioneras según el padre Cardiel (Moraes, 2007).



Archivo General de la Nación, Mapoteca, 256.



“A Map of Part of the Viceroyalty of Buenos Ayres 1806 by A. Arrowsmith”. Disponible en la David Rumsey Map Collection <http://www.davidrumsey.com/>



Extracto del río Uruguay, en el Mapa de las Misiones de la Compañía de Jesús por el Padre José Quiroga (1749).

las redes y disputas locales de poder, a partir de la reconstrucción de las experiencias “a ras del suelo”. En ese sentido, es una estrategia privilegiada para una aproximación a la historia “desde abajo”, que problematice y de cuenta de la agencia de los sectores subalternos.

En definitiva, hemos tratado de mostrar las enormes potencialidades de los enfoques locales a la hora de aportar de nuevos interrogantes o iluminar vías de exploración histórica menos anacrónicas. Una manera de incluir esta perspectiva en la currícula escolar que escape a las meras aspiraciones localistas de resaltar el hombre célebre local, es a través de la cartografía histórica. Si las historias nacionales -pero también las provinciales- cosificaron los contornos al naturalizar los límites actuales bajo el manto de “fronteras naturales”, los mapas de época son una gran herramienta que nos permite devolverle historicidad al territorio. Al deconstruir y desnaturalizar la organización del espacio, permiten que emerjan nuevas preguntas y se establezcan relaciones antes desestimadas. •



## Bibliografía

- Arce, F. (1960), *Entre Ríos en los albores de la Revolución de mayo*, Museo Histórico de Entre Ríos 'Martiniiano Leguizamón', Paraná, Brest y Viñas.
- Bandieril, S. (2001), "La posibilidad operativa de la construcción histórica regional o cómo contribuir a una Historia Nacional más complejizada", en Fernández, S. y Della Corte, G. (comp.), *Lugares para la historia. Espacio, historia regional e historia local en los estudios contemporáneos*, Rosario, UNR, pp. 91-117.
- Barriera, D. (2006), "Escalas de observación y prácticas historiográficas. La construcción de horizontes alternativos de investigación", en *Homogeneidad, diferencia y exclusión en América: X Encuentro-Debate América Latina ayer y hoy*, Universitat de Barcelona, Barcelona.
- Bragoni, B. (1998), "Historiografía, microhistoria. Algunas consideraciones adicionales en torno a un tema recurrente", en *Cuyo: Anuario de filosofía argentina y americana*, N° 15, 135-148.
- Caletti Garciadiego, B. (2016), "1810 en la cuenca del Uruguay: Patriotas, insurgentes y enemigos en un territorio disputado", en *Americanía. Revista de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Pablo de Olavide de Sevilla*, N° 4, en prensa.
- Carbonari, M. (2009), "De cómo explicar la región sin perderse en el intento. Repasando y repensando la Historia regional", en *História Unisinos*, vol. 13, N° 1, São Leopoldo, pp. 19-34.
- Chiaromonti, J. (2005), "Nación y Nacionalidad en la historia argentina del siglo XIX", en Nun, J. (comp.); *Debates de Mayo. Nación, cultura y política*, Buenos Aires, Gedisa- Secretaría de Cultura de la Presidencia, pp. 29-57.
- Devoto, F. y Pagano, N. (2009), *Historia de la Historiografía Argentina*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Fradkin, R. (2001), "Poder y conflicto social en el mundo rural: notas sobre las posibilidades de la historia regional", en Fernández, S. y Della Corte, G. (comp.), *Lugares para la historia. Espacio, historia regional e historia local en los estudios contemporáneos*, Rosario, UNR, pp. 119-135.
- Frega, A. (2007); *Pueblos y soberanía en la revolución artiguista. La región de Santo Domingo Soriano desde fines de la colonia a la ocupación portuguesa*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Islas, A. (2011), "Límites para un Estado. Notas controversiales sobre las lecturas nacionalistas de la Convención Preliminar de Paz de 1828", en Frega, A. (coord.), *Historia regional e independencia del Uruguay. Proceso histórico y revisión crítica de sus relatos*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, pp. 169-216.
- Mata De López, S. (2003), "Historia local, historia regional e historia nacional ¿Una historia posible?", en *Revista Escuela de historia*, 2 (1), N° 2, pp. 45-50. [Disponible en <http://www.unsa.edu.ar/histocat/revista/revista0203.htm>]
- Moraes, María Inés (2007); "Crecimiento del Litoral rioplatense colonial y decadencia de la economía misionera: un análisis desde la ganadería", en *Investigaciones de historia económica*, N° 9, Asociación Española de Historia Económica, pp. 11-44.
- Sánchez Gómez, J. (2007), "Y Uruguay" en Chust, M. y Serrano, J. A., *Debates sobre las independencias iberoamericanas*, Madrid, AHILA-Iberoamérica-Vervuert, pp. 47-79.
- Sansón Corbo, T. (2010), "La revolución de Mayo de 1810 en la historiografía uruguaya de orientación nacionalista", *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, La Plata, 10, 87-206.
- Van Young, E. (1987), "Haciendo Historia Regional: Consideraciones metodológicas y teóricas", en *Anuario IEHS*, N°2, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil, pp. 255-281.
- Wilde, G. (2003), "Orden y ambigüedad en la formación territorial del Río de la Plata a fines del siglo XVIII", en *Horizontes Antropológicos*, 9, 19, pp. 105-135.

UN LUGAR EN EL MUNDO

## Las infancias y el conocimiento local

Por Alicia Entel



Alicia Entel es Lic. en Letras (UBA), investigadora en Comunicación, profesora en UBA y en UNER. Magister en Ciencias Sociales con mención en Educación por FLACSO y doctora en Filosofía (Imagen y Cognición) por la Universidad París VIII. Dirige de la Fundación Walter Benjamin, Instituto de Comunicación y Cultura Contemporánea. Ha coordinado, entre otros, el proyecto *Infancias: Varios Mundos. Acerca de la Inequidad en la infancia en Argentina* (Fundación Arcor-FWB) Argentina.

**E**n estos tiempos, donde los traslados y las diásporas tienen enorme vigencia, cada ciudadano parece llevarse en su mochila un retazo de su aldea. De diferentes maneras: con los sabores y olores de la gastronomía familiar, con los recuerdos que se comparten, con las estrategias para la supervivencia moldeadas en la primera infancia, con las primeras palabras de la lengua materna y, por lo general, con un trasfondo emotivo de gran valor para los aprendizajes.

Sin embargo, no siempre ese magma constructivo es reconocido y valorado a la hora de emprender las políticas públicas. Se suele traducir en ferias de colectividades, en reconocimiento de la diversidad idiomática –cuando de idiomas se trata–, o musical o coreográfica. Esta visión quizás sea heredera del pensar que la única diferencia válida porque supuestamente las costumbres así lo dicen, sería la que



nos remite al folklore. Sin embargo, lo local pone en juego también otras cuestiones no menos importantes: la diversidad no neutral sino entendida básicamente como diferencia social, el hecho de que no todos los niños y las niñas de los distintos lugares gozan de los mismos derechos: salud, vivienda, educación, información. Asimismo, lo local nos pone en el desafío de pensar en cuáles son y han sido los modelos hegemónicos a la hora de imaginar el bienestar infantil. Y, por último, qué proyectos locales propician mejoras reales para las infancias.

Nos proponemos entonces visitar nociones e ideas fundamentales a la hora de pensar proyectos sociales ligados a la niñez. Entre ellos destacamos: memoria, comunidad, pertenencia, cercanía, lo local, el mundo.

### **Memorias locales**

Así como los primeros aprendizajes constituyen el sustrato de edificios cognitivos posteriores, así también el entorno afectivo y territorial moldea la arcilla humana. En el decir de León Gieco: “Todo está grabado en la memoria”. A tal punto que bastan algunos estímulos en la vida adulta para que el recuerdo del espacio de la niñez aparezca, a veces con nostalgia, otras como trauma, otras, simplemente, como aquello dado que configuró pertenencias, amores y afectos. Pero está, siempre está. Si se le pregunta a un adulto por lo local asomará de inmediato el lugar adonde se crió, el espacio social donde se desarrollaron los primeros juegos, el campito, la plaza, el patio de la escuela, o el club de barrio. Espacios todos cargados de una especial emotividad.<sup>1</sup> Interesa poner énfasis en que el recuerdo es a la conjunción de personas y lugares. La casa del abuelo es él y la casa, sus costumbres, sus sueños, sus relatos así como todo el habitar.

A ello debe sumarse un tema muy importante que no siempre se reconoce cuando nos acercamos a las infancias y sus necesidades: que en el pensamiento de la Primera Infancia los sujetos humanos no están “ante” o frente al mundo, sino “en” el mundo, adentro de ese paisaje de modo indiferenciado. Junto con la naturaleza, los objetos, lo construido. Nenas y nenes imaginan que ese entorno les responde de alguna manera, que no es algo estático o muerto sino que está animado. Este conjunto forma parte de su vivencia de vida y de las estrategias de supervivencia. Se aprende de personas, de comportamientos, de otros seres vivientes cercanos, de imágenes muy presentes en la cotidianeidad, de ausencias, de lo que se desea y no está. Todo este conjunto compagina la memoria de las infancias. En otras palabras las memorias locales están constituidas por una compleja trama de significaciones.

---

1. A mediados de 2016 el incremento de tarifas de servicios eléctricos, de agua, etc., afectó a los clubes de barrio. La ciudadanía, a través de manifestaciones callejeras, programas de radio y en especial en las redes sociales, respondió con protestas. En las entrevistas a ciudadanos comunes la mayoría relataba cómo el club de barrio había sido un lugar predilecto de socialización, de iniciación deportiva, y hasta una suerte de lugar en el mundo para la contención de infancias populares.



Señalaba Maurice Halbwachs (2004) hace casi un siglo que “La vida del niño/a está más sumida de lo que se cree en medios sociales por los que entra en contacto con un pasado más o menos lejano, que es como el marco en el que están prendidos sus recuerdos más personales. En ese pasado vivido, mucho más que en el pasado aprendido por la historia escrita, podrá apoyarse más tarde su memoria. Si al principio no ha distinguido ese marco y los estados de conciencia en él situados, es muy cierto que, poco a poco, se operará en su espíritu la separación entre su pequeño mundo interno y la sociedad que le rodea. Pero como originalmente esos dos tipos de elementos han estado estrechamente fundidos, se le aparecen todos como formando parte de su yo de niño/a. No se puede decir que todos los correspondientes al medio social se le presentarán más tarde como un marco abstracto y artificial” (pp 22).

Y agrega el filósofo con precisiones: “En ese sentido, la historia vivida se distingue de la historia escrita: tiene todo lo necesario para constituir un marco vivo y natural en el que un pensamiento puede apoyarse para conservar y encontrar la imagen de su pasado (...) A medida que el niño crece, y sobre todo cuando se hace adulto, participa de manera más distinta y reflexiva en la vida y pensamiento de los grupos de los que en un principio formaba parte sin darse cuenta. ¿Cómo no se modificará la idea que tiene de su pasado? ¿Cómo las nociones nuevas que adquiere - nociones de hechos, reflexiones e ideas - no reaccionarán sobre sus recuerdos? ... el recuerdo es en gran medida una reconstrucción del pasado con la ayuda de datos tomados prestados al presente” .

El pasado de nuestro habitar compone un ropaje no siempre visible que nos inviste y del cual estamos hechos, aunque lo neguemos o nos olvidemos.

De ahí entonces que la presencia y permanencia del entorno - barrio, ciudad natal, pueblito - perdura mucho más que la contingencia de vivir en ese lugar. Integra nuestra memoria.

## Comunidad

Se suele decir, quizás con cierto esquematismo, que lo local afianza el sentido de comunidad. Ferdinand Tönnies ha sido el primero en formular una teoría de la comunidad como categoría sociológica. En su obra *Gemeinschaft und Gesellschaft* de 1887, Tönnies (en Espósito, 2003) compara la noción de **comunidad** con la de *sociedad*, considerándolas dos formas opuestas de organización mutuamente excluyentes, que reposan sobre dos tipos de voluntad humana distintas: la voluntad “reflexionada” y la voluntad “orgánica”. Tönnies distingue también tres tipos de comunidades que se forman sobre la base de las relaciones *parentales, de vecindario o de amistad*. Por el contrario, la sociedad es definida como una suma de individuos cuyas voluntades se encuentran en asociaciones numerosas y, sin embargo, permanecen independientes los unos de los otros y sin acción interior recíproca.

La comunidad se convierte entonces en un término opuesto al de sociedad que es empleado para designar relaciones más cercanas entre individuos. Y es en el siglo XIX, en el contexto de las sociedades industriales más amplias y complejas, que se desarrollan los sentidos





de *inmediatez* y de *localidad* propias de esta noción. La pertenencia a la comunidad sedimenta en esta época en función del sentido de *proximidad geográfica* y de *los vínculos más estrechos entre los individuos*.

Más allá del prejuicio puesto por Ferdinand Tönnies en la idea de que en la comunidad todo es afecto y se niega la reflexión, lo cierto es que se suele asociar lo local, lo próximo, el vecindario con una mayor idea de pertenencia y construcción de lazos comunitarios.

¿Qué relación tienen estas perspectivas sociológicas con el desarrollo y bienestar infantil? Tales perspectivas tienen sedimento en la realidad. Ningún humano sobrevive sin lazo social. Niños y niñas necesitan pertenencia. Tal lazo transita y experimenta cambios según culturas, historias, tradiciones, valores, hegemonías, pero existe y es imprescindible. El niño/a necesita saber y experimentar que hay un núcleo local que le provee contención, protección y cuidado inmediato, sociabilidad con próximos y vínculos solidarios cotidianos. En la actualidad, dada la planetarización de los intercambios, las infancias también necesitan saber y conocer que hay una sociedad grande, compleja, para la que se deben preparar. Esto último ha suscitado polémicas: por un lado, hay quienes solo valoran la visión cosmopolita y rechazan la sociabilidad local por considerarla limitada, visión educativa heredera de las perspectivas iluministas, y por otro, quienes solo valoran para el crecimiento infantil a la aldea, a la pequeña comunidad como algo puro en una suerte de visión romántica. Los tiempos contemporáneos obligan a reconocer la diversidad de ideas y las disputas al respecto. Pero las infancias no pueden constituirse en centro de tironeo de esas disputas, ni en objeto de manipulaciones que asocian estar en el mundo con el consumo de determinados productos y la imitación de determinados comportamientos, ni tampoco la reclusión de las infancias a un mundo irreal supuestamente alejado de todos los males.

Por otra parte, corresponde reflexionar también acerca del significado profundo de la palabra “comunidad”. La visión ingenua la ha asociado a un conjunto de personas ligadas por un origen común, lazos afectivos e ideales comunes. El filósofo italiano Roberto Espósito (2003) complejiza el sentido de comunidad. Considera que el concepto encierra dos órdenes diversos: la idea de lo “en común”, pero también la de “obligación”, “peso”, “carga” a la que una persona se somete en pos de lograr la integración en un conjunto. Señala Espósito: “*communitas* es el conjunto de personas a las que une, no una “propiedad”, sino justamente un *deber* o una *deuda*. Conjunto de personas unidas no por un más, sino por un *menos*, una falta, un límite. Lo que la comunidad comparte no es una posesión sino una deuda, una prenda, un don a dar” (pp29).

La traducción de estas reflexiones en el ámbito cotidiano es el reconocimiento de la tensión que implica la convivencia: renunciar en parte al egoísmo, y, por otro, necesitar la autonomía. Las infancias están en un momento muy especial en este sentido: necesitan de la herencia del apego inicial, necesitan de la comunidad natural inmediata, su familia. Pero a la vez, su crecimiento conlleva la meta de la libertad y lo que comúnmente se denomina autodeterminación. Ambos extremos de la tensión requieren aprendizajes y entornos favorables. “La comunidad tiene siempre presente esa doble cara: es al

■ ■ ■  
“... se trata de poner  
en juego unos saberes  
locales, discontinuos,  
descalificados, no  
legitimados...”

mismo tiempo la más adecuada, sino la única dimensión del animal ‘hombre’, pero también su deriva, que potencialmente lo puede conducir a su disolución” (Espósito, 2003: 41). Reconocimiento de raíces y pertenencia, junto con vuelo libre, tal es la conjunción imprescindible para las infancias.

### **Saberes/sabores locales**

A pesar de parecer la experiencia más simple porque acontece sin que la elijamos, la vida en la comunidad local proporciona a niñas y niños una densa trama de aprendizajes, desde la familia, el entorno vecinal o lo más cercano. ¿Estos vínculos son socialmente valorados? Mucho menos de lo que merecen. Durante cientos de años o más, lo importante ha sido la historia grande, la macropolítica, con fuertes matrices de sociedades patriarcales. Las agrupaciones “otras”, si bien eran reconocidas, no gozaban de igual valoración, eran el ámbito de lo privado, lo íntimo, lo femenino, lo emocional. Comparativamente la superación de estas creencias, el entender la importancia de los espacios donde se van construyendo las subjetividades, es reciente. La expansión, por ejemplo, de las nociones básicas de los descubrimientos freudianos a los ámbitos educativos, tuvo avances y retrocesos. A su vez, el reconocimiento de la subjetividad infantil propició, entre otras motivaciones, la consideración de las infancias como sujetos de derechos. Salto cualitativo fundamental porque ponía afuera, institucionalizaba, reconocía en la esfera pública, aquello que parecía solo pertenecer al ámbito de lo privado: la integridad y las necesidades de la niñez.

En el camino que se iba recorriendo al sacar a lo público problemas y conflictos considerados de lo privado, salieron también a la superficie informaciones, saberes valiosos, tradiciones que habían quedado invisibilizados, juegos de poder y hasta veladas represiones. Precisamente este proceso fue estudiado por Michel Foucault (2001) y expuesto magistralmente en la recordada clase que dio en el Colegio de Francia el 7 de enero de 1976. La frase clave era: “La insurrección de los saberes sometidos”. ¿Qué se entiende por tales? Lo detalla el propio filósofo:

- contenidos históricos que fueron sepultados, enmascarados, detrás de sistematizaciones formales.

- saberes descalificados como saberes no conceptuales o insuficientemente elaborados, el del psiquiatrizado, el del enfermo, el del enfermero, los saberes de la gente. Y agregaríamos el de los niños y las niñas.

Foucault piensa a la ciencia desde lo que no es. Si ciencia es lo estático, presente, totalizador y cerrado, el pensador le opone las genealogías que son: “Acoplamiento de los conocimientos eruditos y las memorias locales, acoplamiento que permite la constitución de un saber histórico de las luchas y la utilización de ese saber en las tácticas actuales” (pp: 20).

Un caudal, por lo general, muy valioso que se perdía al no resultar legitimado socialmente. Entre esos saberes, los locales constituyen un acervo magnífico que muchas veces ha actuado a modo de rescate en tiempos de crisis. Como explicaba Foucault (2001): “Lo que atraviesa el proyecto genealógico no es un empirismo; lo que lo sigue no es tampoco un positivismo, en el sentido corriente del término. Se trata de poner en juego unos saberes locales, discontinuos, descalificados, no legitimados,



contra la instancia teórica unitaria que pretende filtrarlos, jerarquizarlos, ordenarlos en nombre de un conocimiento verdadero, en nombre de los derechos de una ciencia que algunos poseerían. Las genealogías, en consecuencia, no son retornos positivistas a una forma de ciencia más atenta o más exacta. Las genealogías son, muy precisamente, anticiencias...” (pp: 22). Estas reflexiones de Foucault han estado acompañadas de la escucha y el reconocimiento social como seres independientes y pensantes: la estigmatización de los locos o la pedagogización de los niños y las niñas, entre otros sujetos. ¿Qué significaba esto último. El pensar en el niño solo como ser a disciplinar. Ante el avance de culturas homogeneizadoras, los saberes infantiles como los saberes locales se necesitan hoy más que nunca

### **Mi paisaje, una cuestión de escala**

Sin embargo, esos tonos pastel, la perspectiva impropia, la cama con la cabecera exageradamente más pequeña que los pies, los cuadros colgados que parecen en movimiento, dan cuenta de una peculiar subjetividad, en el horizonte de una descripción de apariencia sencilla. El cuadro nos enseña que, aunque haya una apariencia naïf, se sugiere una densidad en la mirada del artista. Con lo local de hoy nos pasa algo parecido: no puede verse solo de modo romántico y simple, pero a la vez no deja de ser lo local.

Más aún: vivimos la paradoja de saber que la globalización es un hecho, y a la vez existe una tendencia a negar lo macro social con la práctica de lo que Augé (2015) denomina “cultura de la inmanencia”. Qué significa? Sería vivir como si todo se redujera al comportamiento del buen vecino, como si todo aconteciera solo entre próximos. Se simplifican los términos, se imaginan como si la vida se redujera a un cuento de hadas donde aparecen claramente los buenos y los malos, los amigos y a los enemigos., en medio de una oleada mundial de al-

tísima complejidad y crisis de los valores establecidos.

Marc Augé (2015) caracteriza a este imaginario de culturas de la siguiente manera: “La mayoría de los individuos y grupos humanos privilegia la seguridad de un entorno conocido con un futuro previsible, y busca reducir tanto como sea posible la parte del acontecimiento. En las sociedades complejas en que las divisiones de clase, las diferencias de estatus y las de calificación profesional son marcadas y múltiples, el empleo del término ‘cultura’, siempre problemático es particularmente delicado.

“Sin embargo – continúa Augé – me parece factible comparar la ‘cultura de la inmanencia’, con lo que Bourdieu llama ‘habitus’, definido como ‘sistema de disposiciones para ser y para hacer’. (...) Ese mundo del ‘en casa’ en que los individuos se encuentran y al que contribuyen tanto en el marco material (mobiliario, casa, equipamiento doméstico) como en las relaciones de cercanía (amigos,



En su cuadro *La habitación en Arlés* de 1889 Vincent Van Gogh pintó nada más y nada menos que su habitación



■ ■ ■  
 “...proximidad y lejanía  
 ya no parecen tener  
 que ver tanto con los  
 kilómetros...”

cónyuges, relaciones) es, independientemente de cualquier referencia cosmológica particular, un mundo de la inmanencia, un lugar de inmanencia, en la medida exacta en que quienes lo han creado ... pretenden perpetuarlo tanto tiempo como sea posible, especialmente al no buscar las razones de su devenir en otro sitio que no sea ese” (pp: 26).

Es decir, se intenta lograr que la palabra y la descripción se descontextualicen casi totalmente, o a lo sumo se asuman como importante lo local, el barrio, lo muy cercano.

Este procedimiento, que muchas veces se aplica a la descripción para los niños y las niñas, “infantiliza” de modo reduccionista lo local, así lo hagan los adultos. Error y peligro. Lo local “infantilizado” de esa manera, no es para los infantes. Niños y niñas necesitan que hablemos y narremos como adultos. Si el adulto achica su escala no esperemos que las infancias la amplíen.

### **Medios, infancias y terruño**

Proximidad y lejanía ya no parecen tener que ver tanto con los kilómetros. Y en esta misma línea de pensamiento, ¿qué es entonces lo local para un niño nativo y ultra practicante digital? Mediatizados con diferentes pantallas que se cruzan y articulan en la cotidianeidad, niñas y niños urbanos, por ejemplo, pueden imaginar que lo próximo, lo local, es lo que ven todo el día en una de las pantallas, aunque sean imágenes de las tierras nevadas de Canadá o de un lugar de ficción. Lo viven como algo cercano, incluso tienen la posibilidad de fingir que interactúan y así, con esas rutinas, a veces como único ingrediente, mo-



delan sus subjetividades. Sabemos que ninguna ingenuidad acompaña la producción mediática comercial. Y más aún: también esta manipulación permanente es con la complicidad de muchos adultos que creen sinceramente hacer el bien entregando el ocio de sus chicos a programaciones con cero información de su entorno. Con tal fuerza de seducción, entonces, los medios pueden lograr que lo local inmediato resulte ser un paisaje, un ámbito que en la realidad no tiene nada que ver con lo local real. Lo local, como le había sucedido a la cultura popular, muchas veces solo se conoce por el gesto que lo anula o desprestigia. Es la postal turística estereotipada, es parte del relato gastronómico, es el lugar donde ha ocurrido según la tele, un crimen.

Todo ello permite inferir la urgente necesidad de que desde los Gobiernos locales se incluyan políticas de medios ligadas a informar y contar del mejor modo posible, con la mejor tecnología disponible, las vicisitudes cotidianas del lugar así como su historia y geografía.

Los grandes medios y parte de las redes sociales utilizan como criterio la producción en serie para el consumo masivo. Por eso emiten lo mismo para poblaciones de latitudes diversas y distintas. Es de quienes desarrollan políticas públicas hacer la diferencia: retratar la aldea para los cercanos y para el mundo. Un desafío más que interesante. Como decíamos al principio, en estos tiempos de arduo nomadismo, donde la tierra parece vibrar bajo los pies, con todo cada uno lleva como mochila esencial retazos de su aldea. Más vale ponerlos en común, jerarquizarlos, respetar la diversidad, incluirlos como patrimonio social indispensable, ya que constituyen raíces para lograr el mejor crecimiento posible de la humanidad local y global. •

---

## Bibliografía

- Appadurai, Arjun (2001) *La Modernidad desbordada*, Trilce-FCE, Buenos Aires.
- Augé, Marc (2015) *¿Qué pasó con la confianza en el futuro?*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Bhabha, Homi (2002) *El lugar de la cultura*, Manantial, Buenos Aires.
- Entel, Alicia (2005) *Dialéctica de lo sensible*, Aidós, Buenos Aires.
- Espósito, Roberto (2003) *Communitas*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Foucault, Michel (2001) *Defender la Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Halbwachs, Maurice (1990) "Espacio y memoria colectiva" en *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, año III, N° 9, UColima.
- Halbwachs, Maurice (2004) *Los marcos sociales de la memoria*, Ed Anthropos, Barcelona.
- Huyssen, Andreas (2001) *En busca del futuro perdido. Cultura y memoria en tiempos de globalización*, FCE, México-Buenos Aires.

Contextos locales efectivos:

## Resultados de un estudio sobre la implementación del Chile Crece Contigo\*

Por Espejo, A.; Cortínez, V.; Leyton, C.; Martínez, L.; Tomaselli, A. y Figueroa, N. \*\*



(\*) El artículo es un extracto del estudio elaborado por Espejo, A.; Cortínez, V.; Leyton, C.; Martínez, L.; Tomaselli, A. y Figueroa, N. (2016) "Evaluación de las Redes Comunes del Subsistema de protección integral a la infancia Chile Crece Contigo". RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile, Mayo 2016.

(\*\*) Los autores agradecen los valiosos comentarios realizados por Felipe Arriet y Jeanet Leguas del Ministerio de Desarrollo Social Chile.



**E**l territorio donde cada quien nace, vive y se desarrolla, y sus particulares características, es clave para definir las oportunidades y la calidad de vida que un individuo puede alcanzar. Por tanto, los efectos de una política de alcance nacional estarán mediados por la calidad de la implementación en el plano local, que a su vez está determinada por las condiciones especiales de los territorios donde ellas se llevan a cabo.

El presente artículo, que nace de una investigación realizada por RIMISP a petición del Ministerio de Desarrollo Social de Chile<sup>1</sup>, busca precisamente analizar el funcionamiento de las redes comunales del Subsistema *Chile Crece Contigo* en el contexto sociodemográfico e institucional de la comuna y el municipio, con el objetivo de que los hallazgos y recomendaciones de esta investigación puedan favorecer el efectivo funcionamiento de la red.

### **Principales conclusiones**

La evaluación cuantitativa del modelo lógico evidenció que el contexto territorial es un factor decisivo en la generación de actividades y productos de las redes comunales del Subsistema *Chile Crece Contigo*. En particular, se encuentra una especie de gradiente: al tratarse de territorios más urbanos sería mayor la capacidad de las redes de generar las actividades y productos. Esta evidencia es consistente con lo recogido en el trabajo de campo donde se observó que las comunas urbanas tienen más posibilidades de aprovechar los recursos que se inyectan, generando sinergias con otros servicios e instituciones privadas; tienen más a mano la oferta complementaria y tienen menos costos de traslado, tiempo, entre otros. De este modo, las redes comunales más urbanas tenderán a ser más eficientes, eficaces y efectivas.

Asimismo, la heterogeneidad territorial nos lleva a plantear la relevancia de la descentralización de competencias para otorgar a las instancias sub nacionales mayor poder para la toma de decisiones y la adecuada gestión de recursos, de modo que posibilite la adaptación de los diseños programáticos a las características particulares de las comunas y territorios del país.

Por otro lado, en los territorios que carecen de capacidades institucionales, oferta y recursos, parece relevante que la red comunal encuentre un mayor apoyo a nivel provincial y/o regional. Esto permitiría ampliar el mapa de oportunidades, compensando el déficit existente en el nivel local.

Finalmente, la literatura nos muestra que existe una amplia gama de variables que inciden en los resultados de las redes y que pueden ser gestionadas por los equipos. Sería recomendable trabajar estos aspectos con los equipos comunales y apoyarles desde el nivel provincial, regional y nacional para abordarlos adecuadamente. •

---

1. Para una revisión completa del estudio, véase el sitio web del Subsistema *Chile Crece Contigo*, [www.fundacionarcor.org](http://www.fundacionarcor.org).



Entrevista a Raúl Mercer

## Niñez saludable, proximidad y políticas públicas

Por Nara Saccomano

**Para comenzar nos gustaría saber cuál es la función específica de un médico sanitarista, en especial en relación con las infancias.**

Un médico sanitarista es un profesional de la salud que está preocupado por las temáticas o problemáticas de salud de la población desde una perspectiva demográfica. A diferencia de un médico clínico asistencial que trabaja con el paciente y su familia, los que trabajamos en el campo de la **Salud Pública**, lo hacemos con grandes poblaciones. Cuando hablamos de Salud Pública, no estamos haciendo referencia a la salud del sector estatal o al gobierno o al sector oficial. Por el contrario, cuando hablamos de Salud Pública es un equivalente a **Salud Poblacional**.

Dicho en otras palabras, ninguna persona está excluida de formar parte de una población. Esto es a los fines de aclarar las diferencias entre los subsectores prestadores asistenciales en donde hay un sub-sector **público** (que brinda atención en los hospitales públicos y centros de salud), un sub-sector de la **seguridad social**, (correspondiente a las obras sociales) y un sub-sector **privado** (correspondiente a la medicina prepaga). En definitiva, los que trabajamos en el campo de la Salud Pública, desarrollamos actividades en forma colectiva, no trabajamos solos, lo hacemos sobre la base de un abordaje interdisciplinario e intersectorial, atendiendo a que los problemas de salud trascienden al sector médico-asistencial.

Se estima que un 10 % de lo que generamos de salud, depende de la contribución del sistema médico asistencial, y el 90 % depende de otros factores vinculados con las políticas sociales, con las condiciones de vida, con el acceso a la educación, con la posibilidad de tener un trabajo decente. Como vemos, la salud va más allá la cama de un enfermo o el hecho de estar o no hospitalizado. Es mucho más.

**¿Cómo fue su elección y qué lo llevó a convertirse en médico sanitarista?**

Como estudiante de medicina, estaba plenamente convencido que los médicos teníamos un rol social importante en materia de



**Raúl Mercer** es pediatra, médico sanitarista de vasta trayectoria. Ha coordinado áreas de salud materno-infantil tanto a nivel provincial como en el Ministerio de Salud de la Nación. Trabaja en el programa de Ciencias Sociales y Salud de la FLACSO y en el CISAP, Centro de Investigación de Salud Poblacional del Hospital Durand, Argentina.





contribuir a mejorar la salud de la gente y resolver los problemas de salud que afectan a toda la población. Con el correr de los años y al tomar conciencia del campo restringido del enfoque biomédico, sentí la necesidad de trascender las fronteras o límites que impone la profesión para ver qué acontece más allá del perímetro o del espacio físico donde uno trabaja, sea un consultorio, un hospital o una unidad de internación. Luego de trabajar muchos años como pediatra en la clínica, decidí hacer un cambio en mi vida profesional y tener una formación que me permitiera incorporar nuevas lentes para analizar el contexto de la salud más allá de los bordes.

Fue así que tuve una experiencia académica en el extranjero en donde pude adentrarme en otras disciplinas como la epidemiología, la antropología médica, la sociología médica, la evaluación de las tecnologías, la economía de la salud, en fin, una serie de campos de investigación e indagación orientados a enriquecer el campo de análisis y de comprensión de las complejidades asociadas al proceso de salud-enfermedad.

De regreso a mi país tuve que hacer una suerte de reingeniería profesional y buscar otros campos de inserción laboral vinculados, fundamentalmente, a la gestión de políticas y programas de salud. Por eso, mi desarrollo profesional transcurrió trabajando a nivel municipal en Florencio Varela en donde, además de coordinar el programa materno-infantil, tuve la oportunidad de ser director del hospital. Luego, en el ámbito del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, coordinando el Programa Materno Infantil. Tuve también un tránsito por el Ministerio de Salud de la Nación coordinando los equipos técnicos del área materno-infantil y adolescente. Posteriormente comencé un tránsito hacia el campo académico trabajando en distintas instituciones como el CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad), el CISAP (Centro de Investigación en Salud Poblacional del Hospital Durand) y FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales).

### ***La relación médico paciente resulta fundamental en la concreción de las políticas de salud, ¿cómo lograr la confianza?***

Podría decir, en términos genéricos, que la relación de confianza que se establece con la población a la que asistimos se construye con el tiempo. A partir de esta construcción se genera una suerte de círculo virtuoso en cuanto a las expectativas que los profesionales tienen de sus pacientes y sus familias, como a las de las familias con respecto al ideal o el imaginario que ellos esperan del profesional. Hay que ver este fenómeno como un proceso de aprendizaje mutuo y acompañamiento que para el caso de un pediatra representa, prácticamente, la cuarta parte de la vida de una persona (si sumamos el período de atención pediatría, más la llegada de un hermanito, más el vínculo posterior). Ello implica comprender que en este trayecto vital uno forma parte de la vida de las familias.

Todo ello hace entender la salud como un proceso en construcción que demanda años contrariamente al imaginario de

la salud como una cuestión asociada a la emergencia o a la coyuntura. Este proceso de aprendizaje se moldea o ajusta considerando tanto los aspectos científicos como ideológicos y espirituales que hacen a las prácticas de la salud, a reconocer a la salud como un derecho asociado a la autonomía, a la posibilidad de decidir libremente y de manera informada lo que es mejor para el cuerpo de uno, de entender que la salud no puede ser asumida como una mercancía.

**¿Qué planes de salud le han interesado más a nivel nacional? ¿Qué ejemplos daría de buenas políticas de salud y Atención Primaria?**

Nuestra historia está plasmada de muy buenas intenciones. También hubo y hay muy buenos planes de salud desde el punto de vista de sus objetivos. Pero observamos, como contraparte, defectos en los procesos de implementación. Muchas cuestiones que técnicamente están muy bien orientadas en cuanto a su intencionalidad, cuando llega el momento de llevarlas a la práctica nos encontramos con innumerables barreras. Una vez más, las cuestiones coyunturales impiden la concreción de iniciativas que requieren de una temporalidad extendida. Esto acontece con los programas, los planes y las políticas de salud. En todos los casos, esto conlleva inversiones de largo aliento que requieren años de trabajo continuo y sostenido. Como resultado de estas trabas, se observa una deficiencia en la capacidad de *construcción de argamasa*, o sea, de un sentido de coherencia política y programática que permita sostener estos procesos, más allá de las gestiones políticas y de las administraciones de turno.

Podríamos dar muchos ejemplos. Argentina tiene una muy rica

historia en la Atención Primaria de la Salud. Durante la Conferencia de Alma Ata (1978), se hablaba de “Salud para Todos para el Año 2000”. Este enunciado, hoy ha quedado truncado como una utopía ya que no toda la población tiene garantizada su salud. Sin lugar a dudas, la mayor pandemia que afecta a la humanidad en la actualidad es la exclusión, las inequidad y la injusticia social.

Otro agravante que acompañó el desarrollo de la Atención Primaria fue pensarla en un marco de descrédito, como una atención de segunda para pobres. Hoy está científicamente demostrado que aquellos países que han logrado cambios en el sistema de salud es a partir del fortalecimiento de su Atención Primaria, la puerta de entrada al sistema de salud.

Si uno pudiera imaginarse un sistema de salud integrado, debería contar con todos los centros de atención gozando de las mismas capacidades y recursos. Los mismos que uno puede observar en establecimientos que atienden a sectores más afluentes de la sociedad.

De esta manera, estaríamos garantizando el acceso a los mejores recursos y a la atención de calidad de toda la población independientemente de su sub-sector prestador en donde se asista.

Otro claro ejemplo de buena política fueron las políticas de vacunación, aunque este campo se ha transformado en un espacio de tensiones. Por parte de las familias, la existencia de grupos que cuestionan y desconfían de los beneficios de las vacunas. Por parte del Estado, la inexistencia de criterios claros sobre cómo se incorporan nuevas vacunas en los calendarios de vacunación. A veces, las vacunas se incorporan por intereses de mercado más que por el hecho de existir una necesidad científica y epidemiológica que lo justifique. Deseo aclarar que no es un fenómeno exclusivo de la Argentina. En definitiva, siempre vemos que en la formulación de una política de salud pueden coexistir aspectos positivos y negativos que requieren una discusión crítica permanente.

**Teniendo en cuenta lo local, los Centros de Atención Primaria de la Salud resultan muy importantes, ¿Qué valoración le merecen?**

El Centro de Atención Primaria de la Salud (CAPS), mal llamado “centro periférico” (ya que es una contradicción en donde lo central nunca puede ser periférico), es el ámbito de referencia para la atención de la salud de la población en su propio lugar de residencia. Los CAPS están distribuidos en todo el territorio de nuestro país. Todas las provincias cuentan con capacidad instalada. Esta capacidad, a su vez, hay que pensarla tanto desde el punto de vista de su infraestructura edilicia como en su equipamiento instrumental y de recursos humanos. Es el equipo de salud el núcleo sensible, el corazón que le da vitalidad al CAPS.

Los CAPS, además de ser la puerta de entrada al sistema de salud, constituyen el sensor que percibe el estado de salud de un barrio, de una comunidad, de un entorno inmediato.

Cuando digo que los centros de salud crecieron en el descrédito es porque existe, además, una falsa creencia de que los hospitales son de alta complejidad y los centros de salud son de baja complejidad. Esta muletilla se repite históricamente sin ningún tipo de asidero. Me pregunto: ¿de dónde salió esta suerte de verdad infundada? Realizo



este cuestionamiento porque al asumir al hospital como centro de alta complejidad, implica considerarlo el espacio rector del saber que dirige la organización del sistema asistencial. Es a partir de lo que dice el hospital, que el resto del sistema de salud responde como si fueran directivas.

Es bien sabido que trabajar en un hospital, generalmente, da mayor prestigio y, supuestamente, permite confrontar al profesional con enfermedades más raras, más complejas, de más difícil resolución. Desde esta lógica, el modelo hospital-céntrico, basado fundamentalmente, en el uso de tecnologías, marca las reglas de juego del sistema.

En las actuales circunstancias, estamos partiendo de un error conceptual, ya que el tipo de tecnologías que se utilizan en un hospital, difieren totalmente de las que se utilizan en los CAPS. Por este motivo, sugiero romper este paradigma de asociar la complejidad con atención hospitalaria. Desde mi perspectiva, los CAPS, son lugares de alta complejidad porque ello implica reconocer las dificultades del trabajo en y con la comunidad, del barrio, de las relaciones sociales e interpersonales, del rol de las instituciones, de los intereses en juego...

Por otra parte, tratar de aplicar herramientas de abordaje social o poblacional desde una lógica y visión hospitalaria, resulta falaz. Si nuestra caja de herramientas está integrada solamente por un martillo, no podremos pensar que con una sola herramienta podremos resolver toda la realidad. La caja de herramientas, en nuestro caso, requerirá mucho más que un martillo, requiere de otro tipo de herramientas. Esta caja permitirá el abordaje del conocimiento de la sociedad, el mapeo de actores de las redes sociales, entender las problemáticas asociadas a los sistemas de salud vigentes tanto formales



*“... Es necesario entender la salud como un proceso en construcción que demanda años, contrariamente al imaginario de la salud como una cuestión asociada a la emergencia o a la coyuntura...”*



“... Existe una falsa creencia de que los hospitales son de alta complejidad y los centros de salud son de baja complejidad. Esta muletilla se repite históricamente sin ningún tipo de asidero...”

como alternativos, los aspectos interculturales de la salud, las creencias, las cosmovisiones...

De esta manera repensamos al centro de salud como un espacio mucho más dinámico que confronta en el día a día con las dinámicas sociales que muchas veces, desde el hospital, no son registradas.

#### **¿Cómo ve a la salud y a la infancia en la actualidad?**

Podríamos interrogar a la infancia como espacio a partir del cual pensar el desarrollo de una comunidad, considerar la visión de Tonucci de ver el mundo desde la perspectiva de los niños y las niñas. Si uno pudiera cerrar los ojos e imaginar cómo es la niñez, entre los elementos que la caracterizan podríamos mencionar la empatía, el juego, la calidez, la capacidad de socialización, la honestidad, la transparencia, la no violencia. Si rescatáramos estos valores para traducirlos en el desarrollo de servicios, en modelos de urbanización, de progreso local basado en los derechos de los niños y las niñas, la realidad sería, sin lugar a dudas, totalmente diferente.

Muchos de los problemas que afectan a la sociedad adulta tienen sus raíces en el no reconocimiento de los niños y las niñas en una sociedad. Asegurar buenas condiciones de vida para la niñez es un elemento que promueve el capital social, a ser sociedades más justas, más inclusivas, con menos incidencia de problemáticas afectarán a la población adulta como las enfermedades crónicas no transmisibles o aquellas que afectan a la vejez como los problemas asociados a la pérdida temprana de la memoria o el envejecimiento prematuro.

Desde la perspectiva de los servicios de salud y desde la salud pública, los centros de salud deberían estar integrados con otras instituciones que trabajen con niños y niñas, como establecimientos educativos y recreativos.

Tomemos a modo de ejemplo, el derecho al juego. Jugar para un niño/a tiene tanta importancia como cualquier otra actividad creativa, artística o el aprendizaje de las matemáticas. El juego no es una forma de descarga de energía o una forma de promover el ocio para que los chicos y las chicas no molesten o estén entretenidos.

La Convención sobre los Derechos del Niño en su Artículo 31° refiere que todos los niños tienen derecho a jugar. La pregunta que deberíamos hacernos es si todos los Gobiernos municipales y provincia-

les han desarrollado una política del juego para la niñez.

De allí que, al momento de indagar sobre herramientas y experiencias de planificación urbana basadas en la niñez, se deberá partir, ante todo del conocimiento de las necesidades y derechos de los niños y niñas para alcanzar un desarrollo pleno. Ello implicaría, además, saber cómo se desarrolla la niñez desde una perspectiva poblacional.

### **¿Entonces qué características debería tener un centro o un hospital para proveer la mejor atención posible?**

Sugiero en este momento separar la situación de los centros de salud y la de los hospitales. Por un lado, los hospitales históricamente tuvieron mayores recursos asignados en los presupuestos de salud. En cambio, los centros de salud, deberían mejorar sus condiciones tanto edilicias, de confort, como también de los recursos necesarios para garantizar la permanencia y estabilidad de los equipos de salud que allí trabajan, incluida la necesidad de contar con un salario digno. Las autoridades locales o provinciales deberían tener clara conciencia del significado de invertir en capital social y asegurar que su sistema de salud integrado a la comunidad funcione.

Tuve la oportunidad de visitar experiencias de Atención Primaria en otros países, este es el caso de Brasil. Este país cuenta con el Sistema Único de Salud (SUS) donde se puede percibir el grado de inserción social de los centros de salud y cómo la comunidad asume su sentido de pertenencia a esta propuesta del Estado. Estos centros, además de proveer servicios tradicionales como la atención médica, odontológica, de laboratorio, ofrece otro tipo de actividades recreativas, de promoción de la actividad física, actividades lúdicas, todas necesarias para la salud física, mental y espiritual.

Desde el Programa de Ciencias Sociales y Salud de FLACSO venimos trabajando desde hace años en un proyecto denominado “Te Escucho” basado en el Artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño que hace referencia al derecho de todo niño a ser escuchado y tomado en consideración seriamente. Este proyecto está orientado a promover la cultura de los derechos en el ámbito de los servicios de salud y forma parte de la Iniciativa Maternidades Seguras y Centradas en la Familia (promovido por UNICEF).

Los que trabajamos en este proyecto, creemos que los establecimientos de salud tienen deficiencias en la capacidad de escucha. Escuchar, en nuestro caso, implica percibir las necesidades diferenciales de las personas, reconocer el valor de la diversidad, entender que no todas las problemáticas que afectan a las personas no son interpretadas o percibidas de la misma manera, valorar la otredad.

A modo de ejemplo, no todos los embarazos son iguales, no todos son deseados o anhelados o soñados idílicamente. Un 50 % de las mujeres que se embarazan en nuestro país lo hacen como consecuencia de decisiones no buscadas, no pensadas y, en algunos casos, como producto de vulneración de los derechos cuando nos referimos a violaciones y situaciones de abuso sexual. Es momento de empezar a reconocer estas diferencias con un sentido discriminador positivo. Al reconocer estas diferencias vamos a mejorar la calidad de relacionamiento entre los profesionales y la población

**En distintas oportunidades, algunos funcionarios, han determinado que vecinos de otras localidades o municipios no pueden utilizar las instalaciones del sector salud. ¿Qué piensa de estas medidas?**

Recordemos que la peor pandemia que afecta a la humanidad es, justamente, la exclusión social y las inequidades. El modelo neoliberal imperante va permeando las realidades de las vidas de las personas y los políticos no son ajenos a ellas. A veces, con el afán de proteger las cuentas de su municipio, como si se tratara de una empresa, no toman en consideración el impacto social negativo de sus decisiones. Todo ello hace una vez más a reconocer a la salud como un derecho y la necesidad de no vulnerarlo. Si una persona transgrede al cruzar la frontera de un municipio o de una provincia, venir de la Provincia de Buenos Aires a la Capital, no es para poner de mal humor a los políticos, sino porque están buscando una respuesta que no se la están brindando en su lugar de residencia.

Una sociedad exitosa es una sociedad inclusiva, sin ningún tipo de vallas. A los vallados físicos se le suman los muros simbólicos, aquellos que surgen a partir de los prejuicios, los tabúes, las creencias, la homofobia, la discriminación. A veces, estos muros simbólicos generan más daño que los vallados físicos.

Las sociedades más cohesivas son más saludables que las sociedades más fragmentarias. El modelo imperante apunta a generar una cultura fragmentaria e individualista.

Todo ello implica la necesidad de un nuevo proceso de aprendizaje social que atienda a comprender el significado de la salud y la co-responsabilidad que nos cabe como sociedad en su construcción. •



Elena Maidana Elena es Lic. en Letras, Magíster en Antropología Social. Docente y ex directora del Departamento de Comunicación Social de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Misiones. Investigadora: directora del proyecto “Espacio, Comunicación y Cultura III: movilidades/inmovilidades de cuerpos y signos en espacio social público de una ciudad en transformación” Argentina.



## Lo local: medida de la infancia / espacio de esperanza

Por **Elena Maidana**

**L**a transnacionalización del capital que se reconfiguró tras el colapso de la URSS volvió a renovar la dialéctica de lo local / universal. Fue entonces, cuando el mundo pasó de ser bipolar a unipolar y nuevos términos se propusieron para pensar el nuevo orden mundial en disputa (globalización, glocal, globalifóbicos, anti y alter-globalización, entre otros). Cuando nuevas tecnologías interconectaron como nunca antes al planeta y este devino para unos pocos en coto de caza y para la inmensa mayoría en paraíso del que serían expulsados, fue entonces que el debate en torno a lo local se globalizó y cobró nuevos sentidos.

Para muchos pueblos, colectivos y movimientos sociales lo local devino en signo de luchas y resistencias, en espacio para la construcción de otros mundos, para la reinención y experimentación -más que al margen y en contra del patrón neoliberal de desarrollo hegemónica- a favor de renovadas, inéditas y más equitativas maneras de convivir. Desde esa perspectiva, la defensa de lo local pasó a ser la defensa de una parte del conocimiento humano, de un modo de vida, de una cosmovisión alternativa, de una política y una forma de gobierno que restituyera *comunidad*, que devolviera fueros comunitarios. Los zapatistas y la experiencia boliviana vienen siendo un claro ejemplo de esas búsquedas y experimentaciones.

Por otra parte y habida cuenta de la “acumulación por desposesión” (Harvey, 2007) propia de la actual fase “neocolonial” (Quijano), lo local-territorial se transformó asimismo en espacio de disputas en medio de cruentos despojos de los recursos naturales y de deslocalizaciones forzadas de poblaciones enteras. De allí la importancia estratégica que adquirieron los territorios en zonas y regiones de nuestro país y de América Latina signadas por el extractivismo, uno de los rasgos de la acumulación por desposesión que obliga a los países a una relación neocolonial, a nuevas dependencias y a nuevas contradicciones; ya que la contaminación localizada, por ejemplo traspasa fronteras nacionales y pone en riesgo la sobrevivencia de las futuras generaciones y de todo el planeta.

No debe extrañar, por lo tanto propuestas como las de Harvey (2007): repensar lo local como una escala, un horizonte espacio-temporal para reimaginar e intervenir en el mundo; uno de los actuales núcleos clave de intervención política, junto y en tensión con las escalas de lo personal, lo nacional y lo universal -“teatros específicos pero articulados de acción social”-. Desde tal perspectiva, profundamente relacional y contrastiva, sin embargo, a lo que se apunta es al diálogo abierto y a las conexiones dialécticas entre esas escalas diferentes; a fin de no olvidar



“...repensar lo local  
como una  
escala, un horizonte  
espacio-temporal para  
reimaginar e interve-  
nir en el mundo...”

ni descuidar los efectos sociales y medioambientales de los desarrollos geográficos desiguales, las jerarquías culturales y las inequidades sociales que la globalización capitalista viene promoviendo y profundizando.

Es innegable que así como hay localidades que han sido convertidas en centrales para las inversiones transnacionales, nodos de irradiación de cultura, capitales del mundo, ciudades globales; otras han sido desvalorizadas, invisibilizadas, subalternizadas; acorde con horizontes espacio-temporales que se amplían o comprimen según políticas y flujos progresistas, constructivos y/o regresivos, destructivos.

Se viene reforzando asimismo la concepción de lo local en tanto espacio-tiempo de la diferencia frente a los intentos homogeneizadores y de diseminación global del discurso único del mercado y del neoliberalismo. El mundo que habitamos es un “pluriverso”; la concepción se sostiene sobre todo desde América Latina. (Escobar, 2015) cuando se busca oponer a la visión dominante antropocéntrica, clasista, etnocéntrica del mundo una concepción-otra, biocéntrica y relacional que permita crear un mundo donde quepan muchos mundos; que posibilite repensar la medida y las figuras de lo humano; que sume especificidades y heterogeneidades

insoslayables para comprender el mundo que se ha vuelto para muchos cada vez más ancho y ajeno.

Por supuesto que al hablar de multiplicidad de mundos, el peligro del que tenemos que ser conscientes es el de pensar que hay posibilidades de mundos puros, incontaminados; nunca los hubo y hoy menos. Eso que llamamos lo local no deja a su vez de ser producto de mixturas y disputas entre tradiciones diversas, de historias no siempre integradas. Es imposible, por lo tanto, pensar en mundos completamente separados del resto de los mundos, especialmente del hegemónico globalizado. Desde ese punto de vista la pregunta sobre cómo se forman los entramados de la realidad debería ser insoslayable (Escobar: *ibid*). La “traducción intercultural” y “la ecología de los saberes” (de Sousa Santos: 2010) devienen así en tareas prioritarias del presente.

Habría que generar entonces condiciones más simétricas e igualitarias para la relación entre mundos, para su entramado. Y simétricamente quiere decir claro está en relación con el poder, o sea desde la condición que se admita tal pluriversidad en tanto mundos posibles, alternativas creíbles a las que existen. Porque lo primero que siempre se ha hecho con estos otros mundos –afrodescendientes, indígenas, campesinos; con esos ríos profundos que traman nuestras localidades y comunidades latinoamericanas– es descontarlos, invisibilizarlos por completo y borrarlos del mapa epistemológica, ontológica y con frecuencia físicamente. Reducirlos a ser alternativas no creíbles a lo que existe, pues se dice “son cosas del pasado”, “atavismos románticos” (de Sousa Santos en Escobar: *ibid*)

Tal enfoque nos enfrena con el desafío de aprender a ser humanos de otra forma, también a convivir entre humanos y no humanos de manera mutuamente enriquecedora y vivificante; o sea, partir de la historia propia con sus luces y sombras para construir colectivamente con otros grupos y pueblos un pluriverso, *un mundo de muchos mundos*.

Desde esa perspectiva que pone en foco las diferencias y desigualdades del mundo del presente, lo local puede ser pensado también como “la medida de la infancia”, como el aquí y ahora de los niños y las niñas; como el cronotopo concreto de partida para repensarlos a ellos/as al mismo tiempo que a nosotros y al mundo, tal y como enseña Tonucci con el Proyecto de “La ciudad de los niños” (2010). Y entonces vale preguntarnos: ¿cómo repensar y reinventar lo local para que la infancia sea protegida y se autodespliegue? ¿Cómo volverlo territorio clave de aplicación de los derechos del niño/a, en su doble condición de *seres únicos-diferentes* en un hoy concreto y situado- y al mismo tiempo *seres genéricos* –semejantes a los adultos con quienes se vinculan?

Revisar el sentido de lo local en relación con la infancia y desde la perspectiva de los Derechos Humanos y la utopía de un mundo igualitario puede ayudar a renovar, sin duda, los términos y el sentido del debate contemporáneo en torno a la tensión entre lo local y lo universal.

### **La diferencia infantil.**

El niño/a representa lo diverso, lo alejado del modo de pensar, valorar, planificar del adulto. Es lo más diverso de nosotros, adultos pro-





ductivos y consumidores. “Quien aprende a comprender a los niños comprende a todos”, sostiene Tonucci.

Claro que “el niño que hay que tener presente, al que hay que escuchar, defender y amar es el niño actual, con lo que sabe y lo que sabe hacer, con sus sentimientos. La nueva cultura de la infancia es la cultura del presente, del niño de hoy. Pero el niño de hoy es preocupante, subversivo, revolucionario, porque es diferente a nosotros, los adultos, piensa de otra manera, ve las cosas desde otro punto de vista... vive sentimientos profundos, explosivos, tiene necesidades a menudo en conflicto con las nuestras. Tener en cuenta sus exigencias y sus ideas puede comportar profundas adaptaciones y renunciaciones en los adultos” (Tonucci, 258); ser más infantiles, recordar la propia infancia, también asumir la responsabilidad que nos toca en tanto adultos aprovechando la asimetría del rol y las funciones que nos competen para revisar la relación adulto-niño; para modificar nuestras propias prácticas, para puntear de otra manera la comunicación intergeneracional, para hacer con el niño/a un mundo mejor, más igualitario, equitativo.

Es que el beneficio sería mutuo ya que al atenderlos y comprenderlos, al escucharlos, nos abriríamos a otros mundos. Porque escucharlos no solo supone intentar comprender y dar valor a sus palabras sino fundamentalmente tener necesidad de sus contribuciones, reconocer que con lo que digan enriquecerán al mundo, el nuestro, el de ellos, el de todo lo viviente.

Pero ocurre que en nuestras sociedades los niños y las niñas -más allá de los discursos seductores del mercado que los quiere como clientes y consumidores; más allá de las a veces sinceras, pero siempre insuficientes políticas de la infancia- siguen siendo “menores”, continúan estando en situación de minoridad, de subalternidad, cuando no de exclusión lisa y llana.

Tal vez podamos con pequeños y potentes gestos compartidos -jugar, reír, bailar, cantar, narrar...- comenzar a cuestionar ese sistema de reparto que viene de lejos y sigue teniendo vigencia, que dividió y jerarquizó lo sensible, que puso a la letra por sobre otras formas de expresividad estética y que incluyó históricamente a los niños y las niñas, pero como minoridad, carentes, inferiores, ignorantes, hechos ge-

neralmente a imagen y semejanza del adulto. Leerles o contarles un cuento -junto a otras acciones a nuestro alcance- puede significar una excelente oportunidad para escuchar y ser escuchados, una vía posible y accesible para hacerles saber que son capaces y que el mundo a su alcance, y que les dejamos, puede ser distinto, no necesariamente peligroso; que hay otras maneras existentes o por inventar junto con ellos, así como de relacionarnos más allá de los dictámenes y mandatos del mercado global.

Resulta clave en ese diálogo, aprender juntos a escuchar(nos). No es poca cosa en este mundo de mirones apresurados, de tanta mirada consumidora, de tanta pulsión escópica.

Insistimos: urge escucharlos, los niños y las niñas tienen mucho para decir. La lectura de relatos puede ayudar a darles la palabra, a promover pequeños ejercicios de dar sus primeros pasos hacia la autonomía. El saber que alguien los escucha con la seriedad y atención que se merecen es brindarles la oportunidad de que tomen conciencia y sientan que alguien los reconoce como sujetos, como personas, reconocer que quien les cuenta historias los tiene en cuenta.



“... ¿De qué esta hecha la cultura de un lugar? ¿Qué hilos traman el vestido local? ¿Cuántas tradiciones confluyen? ¿Cuáles han sido valoradas, salvadas del olvido? ¿Cuáles no? ¿Por qué?...”

En ese sentido, promover la lectura y la narración de historias puede ayudarlos a salir de la situación de minoridad, a asumir la palabra propia, a ponerse de pie, a pararse frente el mundo para decir lo suyo.

Leer, contar, escucharnos entre mayores y menores...supone asimismo otra apuesta; una manera creativa, lúdica de juntar las posibilidades con los legados ... de ir más allá del instante siguiendo los pedacitos de pan dejados en el bosque como huellas de nuestro paso por el mundo.

#### **Fabricantes de sueños**

*“Ese niño tan lejano de nosotros y tan necesitado de nuestra ayuda y de nuestro afecto, difícil de escuchar y de aprender, tiene en sí una fuerza revolucionaria si estamos dispuestos a ponernos a su altura y a darle la palabra, será capaz de ayudarnos a comprender el mundo y nos dará fuerza para cambiarlo”*

Tonucci

¿Podremos, seremos capaces como adultos de hacerlo, de permitirnos, junto con ellos, dar lugar a la recuperación de sueños? Ciertas experiencias situadas nos contestan que sí!!! Hay muchas, por razones de espacio rescatamos las que siguen, sabiendo que quedamos en deuda con tantos y tantas a lo largo y ancho de nuestro país:

**El Taller Azul:** creado por Silvia Katz en 1987 en la ciudad de Salta como proyecto original de artes plásticas, de a poco fue enriqueciéndose con otras áreas de la expresión hasta llegar a ser un espacio de experimentación con la imagen y la palabra. En 1995 el taller inaugura su sello editorial *Laralazul* con la publicación de su primer libro de cuentos; recopilación de historias escritas e ilustradas por chicos de tres a 14 años. Desde entonces continúan con la aventura de hacer libros que cada año dejan testimonio de los proyectos realizados. Para el 2014 ya habían publicado 18 libros.

En el prólogo de *Rima que arrima. Coplas, poemas, arrorrocés* y otros versos de los chicos del Taller Azul (2014) puede leerse: “La palabra poética entró nuevamente al taller y se dejó leer, decir y cantar, se brindó al juego y también a la escritura. Y empezó, poquitamente, a revelarnos su música...”. Y suena así: “Había una vez / un gato siamés, /

bailando minué / con un portugués”; “Ayer pasé por tu casa / y me tiraste una flor, / la próxima vez que pase/ quiero una carta de amor”; “En la punta de aquel cerro/ una gata enamorada/ esperaba que su gato/ algún día la encontrara”; “Yo vivo en un pueblito que está hecho de papel / El mar es de arcilla y mi corazón también”

**Del otro lado del árbol:** Biblioteca popular que nació en La Plata el 2 de abril de 2011 fruto del amor entre una mamá, Paula Kriscautzky y su hija, Pilar. Juntas empezaron a soñar con “nenas que jugaran para siempre”, mientras afrontaban la enfermedad que se llevó a Pili hacia el sol y la luna el 12 de enero de 2011. Pero el sueño de Pili se hizo realidad con la ayuda de muchos otros soñadores que ayudaron a transformar al Parque Saavedra en un espacio luminoso para la infancia; en un lugar destinado a “infancias con sol... luminosas, calentitas, doradas, brillantes y abrigadas”, como deberían ser las infancias de todos los niños. Allí se lee, se juega, se crea, se encuentran, se escuchan... se proyecta... desde la creencia en la transformación del dolor en acción. *Del otro lado del árbol* es mucho más que una biblioteca infantil, es una manera diferente de ver la vida; es un homenaje permanente a la infancia.

En el año 2015 publicaron el libro *Que cada día sea mágico y lleno de sueños* con los sueños infantiles de cuarenta niños ilustrados por cuarenta artistas diferentes. Un libro de sueños escrito por chicos y chicas fue la propuesta que tuvo la Biblioteca *Del otro lado del Árbol* junto al artista visual Luxor, quien contactó a cuarenta ilustradores para que se encargaran de representar los escritos de los niños y las niñas. Para que la meta se cumpliera, desde la organización propusieron a la comunidad que dos mil personas se entusiasmaran, contagiaran y aportaran cien pesos cada una para poder financiarlo, ya que el libro se iba a repartir gratuitamente en las escuelas públicas de La Plata, Ensenada, Berisso, Olavarría y Bolívar. “La idea de que el libro llegue a las escuelas públicas tiene que ver con pensar a esta como una institución de contención social, pero que no solo se quede en eso, sino también el colegio como recuperador de sueños, aunque sabemos que no es una tarea fácil, nosotros apostamos para cambiarlo... Queremos llegar a miles de niños y despertar sueños...”, explicó Paula. Se editaron dos mil ejemplares para ello.

**La Antología de la Literatura Misionera** (1997) destinada a alumnos del 3º Ciclo de la EGB, compilada por Rosita Escalada Salvo y editada en por la Editorial Universitaria de la Universidad Nacional de Misiones es una muestra más de otro entramado de voces, cadencias, ritmos, formas, relatos y estéticas pluridiversas; otro ejemplo de que lo local no es monocromático. Allí se dejan leer estas textualidades que siguen:

“María Pacurí,  
abatí pororó,  
opaca la fiesta  
equatá terejó.

Vienen los niños cantando  
por las abiertas picadas,  
vienen cantando la copla  
de la tierra colorada...”

(de Antonio R. Gamboa Igarzábal. *Una voz para Misiones*)

Jachukáva Kuéry Kyringue mborai  
apu’a i opytu’u i a reegua (Pequeñas  
canciones mbyá para que descansen los  
hijos de las jachukavas):

Kya, kya i,  
che tui a i...  
Ñemomyi ra i.  
che mo kambua.  
Ñemokane’o ra i.  
Chari, chari i,  
Chari, chari i

Hamaquita, hamaquita  
En donde yo me extiendo...  
Para mis movimientos,  
quien me da de mamar.  
Para el cansancio.  
Abuelita, abuelitita  
abuelita, abuelitita.

(De *El Canto resplandeciente*.  
Comp. Carlos Martínez Gamba)

Quedan en esa antología como vestigios poéticos las tradiciones de las que está hecha Misiones: de los mbyá guaraní, de los inmigrantes, de los criollos, paraguayos, brasileños; de sus habitantes fronterizos - todos unos expertos en encrucijadas e intercambios interculturales-. Esa provincia tiene el 95 % de sus límites territoriales como fronteras internacionales (Paraguay y Brasil), por esa condición y por su historia es plurilingüe, pluricultural. En un contexto así, lo local se desdibuja, se vuelve más poroso; o acaso y por eso mismo, lo local evidencia con más potencia que en otro espacio geopolítico su complejidad y pluriversidad constitutiva.

Vale entonces preguntarse: ¿De qué esta hecha la cultura de un lugar? ¿Qué hilos traman el vestido local? ¿Cuántas tradiciones confluyen? ¿Cuáles han sido valoradas, salvadas del olvido? ¿Cuáles no? ¿Por qué? ¿Acaso las negadas en el proceso de configuración de nuestros Estados nacionales no siguen

hablando y diciendo lo suyo? ¿Y si las rescatáramos junto con nuestros niños/as del sitio del silencio en el que fueron depositados por la historia y cultural oficial?

### **“En cada bosque hay un ratón que toca un violín”**

Si lo interrogamos, lo local no deja de proveernos de historias, de relatos y sonoridades plurales, disímiles, intensas, potentes. Es que en cada localidad hay tesoros por descubrir. Sería más que bueno hacerlo con los niños y las niñas; generar cadenas de escuchadores entre ellos y los adultos, entre padres, abuelos y nietos, entre maestros y alumnos.

Hay tradiciones riquísimas en nuestras comunidades esperando a ser registradas y urge hacerlo antes que el capital concrete su extractivismo cultural, antes de que nos despoje también de esas riquezas.

Resulta fundamental, por ello, rastrear en la memoria popular, en la tradición oral de nuestras comunidades, hurgar en la historia no oficializada, indagar, por ejemplo, acerca de quiénes hicieron al país, a la región... a la localidad; confrontar los héroes publicitados, los del Estado y del biopoder triunfante- con los ignorados, los derrotados de la historia.

Algo de eso se hizo desde el proyecto *Huellas de mujeres para un mundo mejor*, organizado por el Ministerio de Bienestar Social, la mujer y la Juventud, la Subsecretaría de la mujer y la familia y la Universidad Nacional de Misiones. El eje del trabajo propuesto en el marco de una investigación-acción y llevado a cabo por docentes y alumnos de cien escuelas de Misiones se centró en la reconstrucción de historias de vida de mujeres misioneras desde la perspectiva de

género. Se recogieron cuatrocientos en total, luego se seleccionaron treinta para su publicación. Como libro (2008; 2015) y material de lectura y reflexión usado en las aulas, hoy han regresado esas historias a las escuelas. La cadena iniciada hace ocho años y que involucró a niños/as como buscadores de historias extraordinarias en su entorno cercano sigue su cometido: poner en cuestión el poder patriarcal y sus violencias en una provincia que figura entre las primeras del país en casos de femicidio.

Otro ejemplo digno de mención es la colección *Antiprincesas*, de las editoriales Sudestada y Chirimbote. Los que la impulsan cuentan que: “Contamos historias de mujeres... ¿Por qué? Porque conocemos muchísimas historias de hombres importantes, pero no tantas de ellas... Sabemos de algunas de princesas, es verdad, pero qué lejos están de nuestra realidad esas chicas que viven en castillos enormes y fríos. Hay mujeres por acá, en América Latina, que rompieron los moldes de la época, que no se conformaron con los lugares que la sociedad les imponía (o sus esposos, o sus padres, o sus hermanos mayores) y salieron a hacer sus propios caminos”.

Y por qué no destacar asimismo *El asombroso mundo de Zamba*; ese personaje de la cadena de televisión infantil *Pakapaka* perteneciente al Ministerio de Educación de la Argentina y de una serie de animación estrenada en el año 2010. La misma recreaba, en capítulos de media hora, los principales sucesos de la historia argentina vistos desde la mirada de Zamba, un niño inquieto que viajaba en el tiempo. Dado el éxito alcanzado entre el público infantil a partir del 2013 se dejó de lado el esquema tradicional de capítulos temáticos largos para llevar adelante “Mundo Zamba”, un esquema interactivo con contenidos en la web y capítulos cortos (de cinco a diez minutos) en donde los personajes interactúan con personajes históricos del campo de la ciencia, cultura, historia y deporte. En el año 2014 fue nominada a “Mejor serie animada infantil” en los International Emmy Kids Awards.

Con Zamba muchos niños/as del país se entusiasmaron con la historia nacional y de la región, cantaron a viva voz el himno nacional en cualquier lugar y a cualquier hora y Juana descubrió: “Viste que hermosa era Frida. Tenía bigotitos, pero era hermosa”.

Lo valioso de todas esas experiencias mencionadas que interpelan a los niños y las niñas como sujetos de Derechos y como inventores -hacedores de mundos, es que acercan héroes y heroínas no a la medida de las apetencias del capital, sino de la construcción de otro mundo posible, en el que también hay lugar para los niños y niñas de hoy y del mañana.

### **Lo local: plataforma de lanzamiento hacia el infinito y más allá**

La aproximación infantil a la pluralidad y diversidad de sus entornos cercanos los puede conectar con aspectos desconocidos, interesantes, intrigantes, misteriosos. Pero lo que les seduce no siempre remite a historias de su entorno, no tiene necesariamente “color local”. Aunque su mundo está hecho de cercanías e inmediatez, aunque en gran medida sea el aquí y ahora la medida de la infancia, tal vez por eso mismo, son historias fantásticas, extraordinarias las que los cautiva, esas que abren las puertas de la fantasía, las que les permiten jugar, imaginar, crear, ir más allá de la cotidianidad, abrir posibles-otros.



Vale recurrir entonces a mitos, leyendas, relatos arcaicos y residuales que perviven en nuestros alrededores, pero también al despliegue de aparecidos y fantasmas, de héroes, bellas y bestias, de monstruos y espantos de diversa procedencia, si total luego todo se mezcla a placer en la caldera de la propia invención. No es el origen sino la potencia poética, significativa lo que los moviliza. Y no hay recetas para ello, ni fórmulas mágicas que hagan posible el “dale que” de la fantasía, el juego y el arte. Hay que estar dispuesto a encontrar con ellos lo que tenga sentido aún hasta el sinsentido, lo que haga sentir intensamente, lo que nos contenga en plenitud y felices; sin olvidar por supuesto que siempre partimos de situaciones y posiciones personales que son situadas e históricas para ampliar nuestra visión de lo posible, para aventurarnos hacia lo desconocido. Fue el espíritu especulativo el que abrió en la historia nuevos espacios para múltiples formas de pensamiento y acción. Dar el salto cualitativo hacia lo desconocido es lo que nos convierte en sujetos activos que empujan conscientemente las posibilidades humanas hacia sus límites.

Por eso es fundamental que lo personal y lo local no cierren sino abran, que lleven a desear, a pensar con y desde la diferencia (propia y ajena), a generar alternativas de establecimiento de una conciencia radicalmente distinta.

En tal sentido una propuesta de experimento “sentipensante” para nosotros los adultos podría ser el re-aprender a imaginarnos una y otra vez a estar y pensar en una situación diferente, a experimentar con desplazamientos hacia el lugar del/lo otro. Y en eso los niños y las niñas tienen mucho para enseñarnos. ¿Acaso no es eso lo que hace el niño/a siempre que juega? ¿Cómo y cuándo fue que lo olvidamos? •

## Bibliografía

- AA.VV. (2008, 2015) *Huellas de mujeres para un mundo mejor*. Editorial Universitaria. UNaM. Misiones/Argentina.
- Bellesi, Diana (2009) *Tener lo que se tiene. Poesía reunida*. Adriana Hidalgo editora. Buenos Aires.
- Escalada Salvo, Rosita (1997) *Antología de la Literatura Misionera*. Editorial Universitaria-UNaM. Misiones/Argentina
- Escobar, Arturo (2015) “Hacia el pluriverso”. en AA,V / *Clinamen: Conversaciones ante la máquina*. Para salir del consenso desarrollista. Ed. Tinta Limón. Buenos Aires.
- De Sousa Santos, Boaventura (2010) *Para descolonizar occidente. Más allá del pensamiento abismal*. CLACSO, Prometeo Libros. Buenos Aires
- Harvey, David (2007) *Espacios de esperanza*. Akal. Madrid.
- Katz, Silvia (2014) *Rima que arrima*. Ediciones Laralazul. Salta/Argentina.
- Quijano, Aníbal (2004) *Textos fundacionales*. Ed. Del signo. Buenos Aires
- Tonucci, Francesco (2010) *Cuando los niños dicen: ¡Basta!* Losada. Buenos Aires
- [https://es.wikipedia.org/wiki/Zamba\\_\(personaje\\_de\\_televisi%C3%B3n\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Zamba_(personaje_de_televisi%C3%B3n))
- <http://www.delotroladodelarbol.org.ar/>

A photograph showing a woman's hands. One hand is holding a black pen and writing on a spiral-bound notebook. The notebook has a table with several columns and rows, some of which contain text. The other hand is holding a sleeping baby. The baby is wearing a red bracelet on its right wrist. The woman is wearing a gold chain bracelet on her left wrist. The background is a wooden surface.

# Marco Legal de la Primera Infancia y Cultura del Cuidado integral de los niños y niñas

Por Vital Didonet



Asesor legislativo del autor  
y narrador del Proyecto de  
Ley que dio origen a la Ley  
13.257/2016, Brasil

## ¿Qué nos propone el Marco Legal de la Primera Infancia?

Desde el 8 de marzo de 2016, Brasil tiene una de las leyes más avanzadas del mundo sobre políticas públicas orientadas a niños y niñas de hasta seis años de edad. Dicha Ley Federal es la N° 13.257, conocida por la expresión que la torna más tangible: *Marco Legal de la Primera Infancia*.

Esta ley ha movilizado al gobierno en general, sobre todo en los ámbitos del poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial y en lo que respecta al Ministerio Público, como así también a la sociedad civil, interesados en su implementación. Fueron pocas las leyes sociales que despertaron tanta atención y que, además, causaron un impresionante impacto inmediato. El mismo día de la sanción, continuando hasta hoy, la prensa –sea pública o privada, revistas, blogs, redes sociales (facebook), fórums, y grupos de todo tipo-, técnicos y profesionales de diversas áreas de atención ligadas a los niños y niñas, sectores académicos, como así también en la esfera de las decisiones políticas demostraron un interés inusitado por dicha ley. El interés tiene distintos objetivos, de acuerdo con cada grupo, no obstante la idea general es que la Primera Infancia ahora tiene una ley propia, que la contempla en su especificidad etaria y determina políticas públicas centradas en los primeros años de vida.

Si bien al comienzo del trámite legislativo había un cierto rechazo de algunos sectores gubernamentales afirmando de que ella separaría la concepción del proceso continuo de desarrollo de los niños y niñas y de los adolescentes, creando un “nicho” para la primera infancia, separándola del conjunto de cero a 18 años, y, de esa forma, debilitando a todo el segmento etario, hoy, aquellos mismos sectores afirman que esta ley vino a enriquecer el Estatuto, dándole más equilibrio en la consideración de las diferentes franjas de edades y trayendo a la luz la especificidad de los primeros años de vida.

Varios son los factores que se involucran. Entre ellos, identificamos cuatro:

1. Es consensual la afirmación de que Brasil posee una legislación avanzada y ejemplar sobre los derechos de los niños, niñas y de los adolescentes, con el correspondiente deber del Estado como garantía de ello, pero que, en el conjunto de la franja etaria de cero a 18 años, la primera infancia (cero a 6 años) tiene poco espacio, baja visibilidad y casi ninguna especificidad. Deberíamos volver a mirar al primer ciclo de la vida y, con base en la experiencia profesional y en las evidencias traídas por diversas ciencias que trabajaron muy bien sobre los factores de desarrollo infantil, trazar un parámetro legal para la acción pública con el objetivo de que los niños y niñas fuesen atendidos de manera contundente con la especificidad de la primera infancia;

2. La construcción participativa del contenido del proyecto de ley. Hubo un proyecto inicial, cuya autoría correspondía al Diputado Osmar Terra, también firmado por otros doce diputados nacionales, en el que inmediatamente la sociedad se hizo eco y comenzó a debatir. En los primeros meses, fue contemplado con mucho entusiasmo por algunos y resistido por otros. En poco tiempo, se amplió la adhesión y la cooperación;

3. La actitud receptiva del autor y del narrador del Proyecto de Ley en oír a un gran número de especialistas y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

Esas actitudes se hicieron receptoras de sugerencias y propuestas que iban de a poco siendo presentadas. Las que obtenían consenso pasaban inmediatamente a integrar el texto. Las otras eran sometidas a consultas, debates y ajustes o eran desechadas. El texto alterado regresaba a los participantes del proceso de construcción colectiva, para una nueva revisión. En consecuencia, hubo cerca de diez versiones sucesivas del proyecto de ley hasta alcanzar aquel que parecía el más adecuado;

4. La respuesta que esta ley brinda a las demandas y ansias de los gestores de políticas públicas y de especialistas en las diferentes áreas del desarrollo infantil. Ciertas prácticas y procedimientos respaldados apenas por decreto, resolución, normas internas o documentos técnicos ganan coraje y garantía de continuidad si alcanzan fuerza legal. El gobierno vio en el proyecto de ley la oportunidad para consolidar buenas prácticas y determinaciones técnicas, además de ganar estabilidad como política pública. Lo mismo se puede afirmar de las contribuciones de la sociedad y de especialistas en temas de Primera Infancia. Hay una expectativa bastante fuerte de que el Marco Legal de la Primera Infancia es un importante impulsor del progreso en la atención de calidad para los niños y niñas.

## ¿Cuál es el Mensaje central del Marco Legal de la Primera Infancia (MLPI)?

La Ley 13.257 es relativamente extensa, sin embargo intrínsecamente articulada. Ella tiene una línea fundamental, que no se pierde en sus 43 artículos, con 27 incisos y 49 párrafos nuevos los que modifican párrafos de otras leyes.



Esa línea es la concepción holística de los niños y niñas. Todo su contenido parte del entendimiento del niños/a como persona integral, única y singular, ciudadano, sujeto de derechos y el objetivo de conducir las políticas públicas hacia la atención integral, por medio de un abordaje intersectorial.

Pese a ser esa concepción pacíficamente aceptada, la mirada profesional y de la gestión pública fragmenta la atención en los niños de sectores o áreas de atención.

Asociada a la individualidad y unidad de cada niño o niña, emerge la percepción de la diversidad. Exactamente por ser únicos y concebidos como sujetos singulares, notamos, en el conjunto, que cada uno es diferente del otro. La diversidad se da entre los niños y niñas y entre los diferentes tipos de infancias. La experiencia doméstica de que los hijos son diferentes unos de otros debería tornarnos sensibles a la diversidad entre todos los niños y convencernos de que políticas y acciones que olvidan lo diferente y preconizan la uniformidad masacra las individualidades, las originalidades y, por lo tanto, la riqueza de la diversidad.

Lo mismo se da en relación a la infancia. Tenemos varias infancias en Brasil, marcadas por las etnias, diferenciadas por la geografía, desarrolladas según las condiciones ambientales, heredadas de la historia de los grupos a los que pertenecen, individualizadas por la cultura local. Una sola nación: muchas infancias. Eso es riqueza, no un problema. En consecuencia, el MLPI escontrario a la estandarización, pues esta menospreciaría cada niño/a, para unificar en una única y artificial infancia brasilera que, necesariamente, debería hacer elecciones y exclusiones. ¿Y cuál sería el criterio para elegir o excluir?

Reconocer que tenemos varias infancias y que algunas de ellas son invisibles, es condición de inclusión y desarrollo infantil universal ecuánime. El MLPI refuerza iniciativas en curso de tornar más clara la conciencia social y política de los niños y niñas y algunas formas de cómo se los cría (“quilombolas”, indígenas, “ribeirinhas”, de algunas áreas remotas del campo...) que solo eran percibidas cuando un problema grave las alcanzaba. Esa es una página de la historia brasilera que necesita ser cambiada, sin retroceso.

Una tercera idea que caracteriza el Marco Legal de la Primera Infancia: la de que la infancia es un ciclo de la vida que debe ser vivida como tal. No como tiempo de espera o mera preparación para la vida adulta. La infancia tiene valor en sí misma y sedimenta una etapa esencial en la dinámica del desarrollo humano. Cuanto más intensa y plenamente sea vivida, más sólida será la base de la personalidad, más estabilidad tendrá la persona a lo largo de su vida. Inversamente, cuanto más privada sea de los medios de vida y desarrollo (en salud, alimentación, nutrición, relaciones y convivencia familiar y social, educación, juegos, participación, inserción en la vida cultural de la comunidad y del país), más frágil será la estructura psicológica y física, más vulnerable será enfrentar y llevar adelante la vida.

La oferta de condiciones adecuadas de vida y desarrollo, sin embargo, no se dará bajo el argumento de que es la forma de evitar problemas futuros. Aunque la política y la economía tengan sensibilidad a estudios que correlacionan graves privaciones en la infancia con comportamientos antisociales en la adolescencia y vida adulta, que



comprueban que la inversión en los primeros años de vida tiene una tasa de retorno varias veces mayor de aquel hecho en edades posteriores, el Marco Legal de la Primera Infancia opta por el argumento del derecho de los niños y niñas. Cumplido el derecho –y él tiene absoluta prioridad para niños/as y adolescentes– todos los demás argumentos, inclusive el de la tasa de retorno, vienen a complementar y reforzar las razones de por qué dar atención integral y de calidad a los niños en los seis primeros años de vida. Esa es la razón de la presencia del ítem V del art. 4º de la Ley:

*Art. 4º. Las políticas públicas dirigidas a la atención de los derechos de los niños y niñas en la Primera Infancia serán elaborados y ejecutados orientados a:*

....

*V – articular la dimensión ética, humanista y política de los niños y niñas ciudadanos/as con las evidencias científicas y la práctica profesional en la atención de la Primera Infancia”.*

Finalmente, una línea nítida y profunda de esta nueva ley es el Cuidado Integral. Todos los artículos y todas las palabras de la ley fueron elegidas con una mirada cuidadosa y detallada sobre los niños y niñas. El conjunto de principios, directrices y acciones del Marco Legal de la Primera Infancia quiere profundizar y ampliar la Cultura del Cuidado. El sentido del Cuidado aquí descrito es amplio: va más allá de la atención al aspecto físico (salud, alimentación, higiene, prevención de accidentes, etc.) y de comportamientos sociales y actitudes de independencia. Se extiende al cuidado con su nombre, a la autoimagen, los pensamientos, el deseo, el vínculo y las relaciones familiares, el pertenecer a una cierta comunidad. Ese cuidado no se agota en la atención que los niños/as reciben de los profesionales en los equipamientos públicos (centro de salud, hospital, guarderías, jardín de infantes, clubes, espacios de juego, etc). El mismo tiene que ganar espacio en la mente de los formuladores de leyes que afectan la vida de los niños y niñas, en los ambientes en que se toman decisiones políticas que, directa o indirectamente, alteran condiciones de vida y desarrollo infantil.

Entre los varios dispositivos del Marco Legal de la Primera Infancia que trabajan ese sentido, los siguientes sirven de ejemplo:

- *atender el interés superior de los niños/as y su condición de sujeto de derecho y ciudadano; respetar sus individualidades y ritmos propios de desarrollo; valorar la diversidad de las infancias brasileñas, así como las diferencias entre los niños y niñas en sus contextos sociales y culturales*
- *reducir las desigualdades en el acceso a los bienes y servicios que atienden a los derechos del niño en la Primera Infancia, priorizando la inversión pública en la promoción de la justicia social, de la equidad de la inclusión sin discriminación de los niños y niñas;*
- *promover la formación de una cultura de protección y promoción del niño, con el apoyo de los medios de comunicación social (Art. 4º, I, II, III, IV, XI).*
- *la participación del niño/a deberá ser apoyada por profesionales calificados en procesos de escucha adecuada a las diferentes formas de expresión infantil (art. 4º párrafo único)*
- *la plena atención de los derechos del niño/a en la Primera Infancia*



constituye objetivo comun de todos los entes de la Federación, según las respectivas competencias constitucionales a ser alcanzado en régimen de colaboración entre la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios (art. 8°).

- las políticas para la Primera Infancia se articularán con las instituciones de formación profesional, dirigidos a la adecuación de los cursos, a las características y necesidades de los niños y niñas y a la existencia de profesionales calificados que posibiliten la expansión con calidad de los diversos servicios (art. 9°).

### **¿Qué estructura de servicios traza el MLPI para la atención integral de los niños y niñas?**

Aunque los niños mueren en los municipios y allí en el territorio en que viven están localizados los equipamientos sociales para atender a la mayoría de sus derechos, el Estado brasilero tiene un deber intransferible de protegerlos y promover su desarrollo. Los niños son ciudadanos brasileros y para con ellos la Nación tiene responsabilidad y deberes. La Constitución Federal así responsabiliza a quien debe cuidar a los niños, niñas y adolescentes:

“Es deber de la familia, de la sociedad y del Estado asegurar a los niños/as, a los adolescentes y a los jóvenes, con absoluta prioridad, el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, a la educación, a las actividades, a la vida futura profesional, a la cultura, a la dignidad, al respeto a la libertad, y a la convivencia familiar y social, además de colocarlos como foco central de toda forma de negligencia, discriminación, explotación, violencia, crueldad y opresión” (art. 227, caput). Ahora, el Estado brasilero es formado por la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios. Por lo tanto, el deber es, principalmente, del conjunto. La Constitución define competencias para los Entes de la Federación. El MLPI reitera, en diversos artículos, el trabajo conjunto, articulado, compartido, cuya responsabilidad recae entre los Entes en la garantía de los derechos del niño y de la niña en la Primera Infancia. Entre los dispositivos presentes en la Ley están:

- La Plena atención de los derechos de la niña y del niño en la Primera Infancia constituye un objetivo comun de todos los entes de la Federación, según las respectivas competencias constitucionales y legales, a ser alcanzado en régimen de colaboración entre la Unión, los Estados, el Distrito Federal y Municipios (art. 8°, caput)

- La Unión buscará la adhesión de los Estados, del Distrito Federal y de los municipios al abordaje multi e intersectorial en la atención de los derechos de los niños/as en la Primera Infancia y ofrecerá asistencia técnica en la elaboración de planes provinciales, comunales y municipales para la Primera Infancia, que articulen los diferentes sectores (art. 8°, párrafo único).

- La Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios apoyarán la participación de las familias en red de protección y cuidado de los niños y niñas en sus contextos socio-familiar y comunitario observando, entre otros objetivos, la formación y al fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios, con prioridad hacia contextos que presentan riesgos al desarrollo de los niños y niñas. (art.13).

Un punto crucial e innovador de este Marco Legal es la indicación



“...un punto crucial e innovador de este marco legal es la indicación de creación de comités intersectoriales de políticas públicas para la primera infancia...”

de creación de comites intersectoriales de políticas públicas para la Primera Infancia con finalidad de asegurar la articulación de las acciones orientadas a la protección y promoción de los derechos de los niños y niñas, garantizando la participación social por medio de los Consejos de Derechos (art. 7°).

Esos Comites tendrán un papel estratégico en el avance de la visión holística de los niños y niñas, en la articulación de los sectores y en la integralidad de las acciones de atención de los niños y niñas. Ciertamente analizarán los problemas prácticos que dificultan la intersectorialidad, incorporando medidas que amplíen y profundicen la acción intersectorial. Si esta comienza con los tres sectores tradicionalmente más ligados al cuidado infantil (salud, educación y asistencia social), deberá avanzar en la involucración de otros, como cultura, derechos humanos, medio ambiente, seguridad, comunicación... Les cabe, igualmente, promover estudios que viabilicen la realización de un "Presupuesto Primera Infancia". En cuanto este no sea instituido, los Comites intersectoriales podrán recomendar y negociar con el órgano de planeamiento un fondo de recursos para las acciones integradas y acciones sectoriales realizadas articuladamente con otras áreas. Los Fondos de la Infancia y Adolescencia, instituidos según disposición del Estatuto de los niños y niñas y de los Adolescentes (ECA, art. 88, IV y art. 260, § 1°-A e § 2°, conforme redacción de la Ley 13.257/2016), puede dar cuenta de ese propósito. Además de ello, los comites nacionales, provinciales, comunales y municipales deberán articularse entre sí, apuntando a la complementariedad de las acciones que el Estado brasilero cumpla el deber de garantizar los derechos de todos sus niños y niñas (art. 7°, § 2°).

### **¿Qué principios y directrices rigen en la elaboración y ejecución de las políticas públicas para la Primera Infancia?**

Uno de los items innovadores del MLPI es la determinación de los principios y directrices que deben pautar las políticas orientadas a la atención de los derechos de los niños y niñas en la Primera Infancia. Ellos son aplicables en la elaboración y también en la implementación de esas políticas. Algunos son obvios, ya son atendidos; otros, sin embargo, aunque son claros y aceptados, encuentran resistencia o desinterés en su aplicación. Y están aquellos que demandan estudio y capacitación de los agentes para colocarlos en práctica.

Sintéticamente:

1. Escuchar el interés superior de los niños y niñas. Aparentemente simple y fácil, en la práctica, los adultos reaccionan como si supieran con claridad y precisión lo que es mejor para el niño/a y determinan qué hacer y cómo hacerlo a partir de su visión adultocéntrica. La "guardería nocturna" es un típico ejemplo de solución para la mamá que trabaja o estudia a la noche, pero desfavorece al niño o niña y no cumple con el derecho al sueño y a la educación infantil diurna;
2. Incluir a los niños en la definición de las acciones que dicen al respecto. También aquí puede haber errores sobre qué significa y

cómo proceder a escuchar a los niños y niñas. Ellos pueden manifestarse –y efectivamente lo hacen por medio de diferentes lenguajes, según sea la edad y el desarrollo– qué siente, qué desea y qué piensa, qué propone o qué exige. Los adultos necesitan saber decodificar sus expresiones. La Ley toma extremo cuidado para la correcta aplicación de ese principio, exigiendo que la participación de los niños y niñas sea promovida por profesionales calificados en procesos de escucha adecuada a las diferentes formas de expresión infantil (art. 4° párrafo único);

3. Respetar la individualidad y ritmos de desarrollo de los niños y valorizar la diversidad de la infancia brasilera, así como las diferencias entre los niños y niñas en sus contextos sociales y culturales.
4. Reducir las desigualdades en el acceso a los bienes y servicios, priorizando la atención pública en la promoción de la justicia social, de la equidad y de la inclusión sin discriminación de los niños y niñas. Los niños y niñas de ingresos familiares más bajos están más expuestos a la desnutrición, al hambre, a enfermedades y a la muerte en la infancia en comparación a los de las familias pudientes. En los últimos años, las políticas públicas han cuidado y promovido la equidad. Pero todavía existen distorsiones muy grandes en la distribución de recursos, que benefician más a algunos y no a todos. Podemos ejemplificar con la oferta y acceso a la educación. La frecuencia en las guarderías es mayor por parte de las familias de ingresos más elevados. Ese fenómeno depende mucho más



de la oferta que de la demanda. La iniciativa del poder público en ir hasta las familias más pobres es deber de justicia y condición de equidad. Es la forma, también, de cambiar el discurso de que los pobres están menos interesados en ir en búsqueda de dicho servicio, como si ellos fueran los culpables por la frecuencia menor que los de la clase media y alta. La oferta selectivamente direccionada a los más próximos, a los más accesibles y a los que ejercen más presión política es la verdadera razón de la diferencia en el acceso y en la frecuencia;

5. Articular la dimensión ética, humanista y política del niño-ciudadano con las evidencias científicas y la práctica profesional en la atención de la Primera Infancia. La dimensión política del niño aparece cuando es considerado sujeto de derecho, ciudadano y es invitado a participar. No se hace política adecuada para él sin él; no se hace una acción ética si la ciencia y la técnica prevalecen sobre el humano; no se hace una

acción de calidad si no se adoptan las indicaciones más recientes de las ciencias sobre el desarrollo infantil. Articular todas esas dimensiones en la política por la Primera Infancia es un gran desafío, pero es condición para respetar al niño/a en su dignidad de persona, de ciudadano, de ser capaz;

6. Adoptar el abordaje participativo, involucrando a la sociedad, los profesionales, los padres y los niños y niñas, es riesgoso, no obstante, no es incorrecto. La construcción participativa es más demorada que la elaboración por especialistas. Pero la calidad social y política de aquella es mayor que esta y, ciertamente, sus resultados son mejores. Además de que, es un proceso pedagógico de coautoría que promueve la corresponsabilidad;
7. Articular las acciones sectoriales con vistas a una atención integrada e integral. Una política que articula varios sectores e integra acciones es más completa, más eficiente y más eficaz que políticas aisladas, verticales, que no dialogan horizontalmente. La experiencia brasilera, en los tres ámbitos, federal, provincial y municipal, ya acumuló competencias de trabajo multisectorial y demostró cuán más rica es la política formulada conjuntamente por diferentes sectores. En el Plan Nacional por la Primera Infancia, como así también los planes provinciales e municipales, orientados por la Red Nacional Primera Infancia son pioneros en Brasil y, quizás, en el mundo, en el abordaje intersectorial, alcanzando todos los derechos de los niños y niñas. Fundamentado en el buen resultado del proceso en curso en el país, el MLPI insiste en la cuestión intersectorial, propone instrumentos para viabilizarlo y recomienda la construcción de planes integrales por la Primera Infancia (art. 6°, 7°, 8° párrafo único, art. 260, § 1°);
8. Descentralizar las acciones entre los entes de la Federación. Como dijimos anteriormente, los derechos del niño/a deben ser asegurados por el Estado brasilero, en régimen de cooperación. Se ve a partir de algunas experiencias que tuvieron éxito en el país, la



formalización de un Pacto Interfederativo, en que las tres esferas asumen, conjuntamente y según las competencias constitucionales y legales y un acuerdo entre las partes, las metas de la atención integral de los niños y niñas;

9. Promover la formación de una cultura de protección y promoción de los niños y niñas en la familia, en la sociedad, en las instituciones y en los medios de comunicación social. La familia es contemplada por el MLPI como espacio de cuidado y protección, que debe ser el centro de políticas y programas que ayuden a fortalecerla en el ejercicio de esas funciones. Programas de visitas domiciliarias, que tengan como objetivo el cuidado y educación de los niños y niñas en los primeros años de vida deberán contar con profesionales calificados, apoyados por medidas que aseguren su permanencia y formación continua (art. 14). Por fuerza del art. 227 de la Constitución Federal, la sociedad también entra en la mira de la cultura del cuidado (art. 12). La iniciativa Ciudades Educadoras es un buen ejemplo de estrategia para transformar la ciudad en el sentido de asumir que cada espacio educa (o no), todas las personas educan (o no), que las interacciones entre las personas en el espacio urbano manifiestan y afirman valores, que en todos los ambientes de la vida podemos estar aprendiendo. Según el MLPI, los medios de comunicación tienen un papel relevante en la formación y el análisis de la cultura del cuidado. A ellos le son reservados dos artículos; uno, que recomienda la búsqueda del apoyo de esos medios para promover la formación de una cultura de protección y promoción de los niños y niñas (art. 4º, IX); dos, sobre la amplia divulgación de los derechos del niño/a y del adolescente, con lenguaje claro y comprensible inclusive para los niños y niñas con edad inferior a seis años (art. 36, que agrega el art. 265-A en el ECA). Así, la mirada del cuidado al niño puede impregnar a todas las personas, todas las instituciones, todas las acciones que se dediquen a constituirse en una cultura del cuidado integral.

### ¿Y ahora?

Seguir adelante obviamente. Si es una ley que direcciona la mirada con cuidado hacia los niños y niñas en la especificidad de la Primera Infancia y orienta la acción del Estado para llegar a todos ellos con las acciones que los y las protegen, defienden y promueven la vida y el desarrollo integral. Es fundamental que se ponga en práctica en toda su dimensión. El gobierno así lo quiere y esto, para los efectos prácticos, está muy por encima del deber. La sociedad debe participar, hacer el control social y exigir la ejecución.

Lo que viene pasando en el país, en relación al Marco Legal de la Primera Infancia hace confiar que él va a cambiarla historia de muchos niños y niñas. Historias que antes eran previsible, de exclusión, de atraso en el camino, de estar presente para atender los derechos básicos de vida, salud, vínculo familiar, alimentación, educación, juegos, cultura, participación, protección frente a la violencia y a la manipulación... podrán ser historias de inclusión, participación, autoafirmación, ciudadanía. •



Entrevista a  
Silvina Gvirtz

## Políticas Municipales de Educación

Por **Rodrigo Cerone**



Silvina Gvirtz es Secretaria de Ciencia, Tecnología y Políticas Educativas del Municipio de La Matanza. Es Doctora en Educación por la Universidad de Buenos Aires; además, investigadora del CONICET y profesora titular de la Universidad de San Martín. Fue Directora General Ejecutiva del Programa Conectar Igualdad, Directora General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires y Directora de la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés. En el año 2003 fue designada fellow de la Fundación John Simon Guggenheim. Publicó 22 libros, varios de ellos traducidos al inglés y al portugués, y numerosos artículos en prestigiosas revistas internacionales, Argentina

Quando nos propusimos el doble objetivo de indagar sobre cómo se enseña lo local a los niños y niñas de nuestro territorio y brindar elementos para el desarrollo de políticas públicas educativas, pensamos que conocer el rol actual del Estado es un ámbito obligatorio a explorar. En ese sentido, entrevistamos a una referente argentina en materia de educación. Se trata de la Dra. Silvina Gvirtz, actual Secretaria de Ciencia, Tecnología y Políticas Educativas del Municipio de La Matanza.

**Actualmente, desde la secretaría que tiene a su cargo están implementando el Programa “A La Escuela Mejor Con Libros” destinado a la distribución de libros gratuitos en escuelas. ¿Cómo elaboraron los textos y sus contenidos?**

En principio, la decisión de la compra de los libros fue de la Intendente Verónica Magario. Cuando le propuse la idea de que los chicos tengan libros propios, ella me respondió que quería que cada chico de La Matanza tuviera libros de texto para todas las materias. Ese fue el primer paso.

El segundo paso consistió en cómo elegir los libros, porque la oferta editorial es muy amplia. Entonces pensamos que era mejor que los elijan las inspectoras de primaria, que tienen a cargo directamente las escuelas. En vez de que fueran elegidos por una persona o un grupo de especialistas, nos pareció que era mucho más valioso que participen las responsables territoriales del distrito específicamente abocadas a la tarea de primaria. ¿Quién mejor que ellas pueden conocer cuál es el mejor libro para los chicos de La Matanza?

Entonces pedimos a todas las editoriales que nos presentaran sus propuestas. Luego reunimos a todas las inspectoras de primaria, más



“... Trabajamos  
lo local desde el distrito  
brindando  
otras herramientas,  
además  
de los libros...”

las inspectoras distritales, más un grupo de especialistas en matemática, en lengua, en Ciencias Sociales y en Ciencias Naturales. Estuvieron todo un día para determinar la elección para el primer ciclo, y después otro día para el segundo ciclo. Fue muy interesante porque se produjo algo que quiero revalorizar, que es el rol de los inspectores y la dedicación que tienen para el trabajo. No solo miraban con detalle cada texto y argumentaban, sino que, por ejemplo, en relación con uno de los libros para primer grado, había diferencias entre unos y otros para ponerse de acuerdo en cuál elegir. Cuando les dije que la selección debía darse por unanimidad, se pusieron de acuerdo en un minuto y medio porque privilegiaron que los chicos y chicas tuvieran un libro, a enfocarse en un debate corporativo sobre los detalles didácticos.

Entregamos a cada chico su libro de Matemática, de prácticas del Lenguaje, de Ciencias Sociales, de Ciencias Naturales y de Inglés, que fue realmente un cambio porque los chicos y chicas nunca habían podido aprender ese idioma con libros. Por eso fue una decisión municipal muy importante, y también porque las escuelas de La Matanza dependen de la Provincia de Buenos Aires.

Se comenzó con el programa en febrero y todos los textos se terminaron de entregar en abril. Tuvieron un costo muy barato con respecto al precio del mercado y menor que el que pagan otras jurisdicciones que entregan textos. Los libros, en su gran mayoría, se usan, hubo una gran recepción y, además, les permite a los maestros utilizar, mejor el tiempo de enseñanza y aprendizaje en las aulas.

Este año realizamos reuniones con los inspectores para la próxima compra y cambiaron algunos libros, porque le preguntaron a los docentes de las escuelas que ellos inspeccionan y, de acuerdo a las respuestas que tuvieron, decidieron hacer cambios para el año que viene.

### **¿Quién define los contenidos de los libros y cómo se trabaja en ellos lo local nacional, provincial y distrital?**

Los contenidos son los que establece el diseño curricular de la Provincia de Buenos Aires. Las editoriales tienen propuestas pensadas para ese diseño curricular, es decir, para lo que tienen que enseñar los maestros. Lo nacional y provincial se trabaja en los libros porque es parte de esos diseños curriculares.

En cuanto a lo municipal, hay libros que tienen algo del municipio, pero nosotros hacemos un trabajo aparte. Por ejemplo este año, entregamos el mapa de La Matanza a todas las escuelas y estamos elaborando libros sobre la historia del partido, basados en textos realizados por investigadores de la Universidad Nacional de La Matanza que no están adaptados para jardín, primaria y secundaria. Entonces lo que nosotros estamos haciendo ahora es adaptar esos libros de historia del distrito a la edad de los chicos y chicas para las tres propuestas (jardín, primaria y secundaria). Eso nos parece clave porque es muy importante que ellos puedan conocer lo local.

Por otro lado, los propios estudiantes hicieron la bandera de La Matanza, que fue presentada en un concurso y ahora todos los colegios la tienen. Es decir, trabajamos lo local desde el distrito brindando otras herramientas, además de los libros.

También hace poco hicimos un desafío, que antes estaba apoyado

por la provincia y que este año lo hicimos desde el municipio, que se llama “Matanmática”. Consiste en una olimpiada de matemática en La Matanza en la que participaron niños/as de todas las escuelas, y es un modo de fomentar el desarrollo de la ciencia y la tecnología, y que los chicos y chicas se involucren en esas áreas. La Matanza fue declarada como la Capital Nacional de la Producción y el Trabajo, tiene una cantidad de pymes muy impresionante y necesitamos chicos/as que se preparen en el mundo tecnológico. Esto es muy importante y es parte de una estrategia.

En la época de Fernando Espinoza (Intendente saliente en diciembre de 2015) ya se había comenzado a entregar en todos los jardines de infantes un laboratorio de computadoras. Cada jardín municipal, provincial y nacional tiene un laboratorio con diez computadoras, pantalla y proyector. Ahora, además, se armó una plataforma digital en La Matanza para que los chicos puedan alfabetizarse digitalmente desde el jardín. Entonces se dio continuidad al proyecto que comenzó la gestión de Fernando Espinoza, y que hoy llamamos “Aulas Digitales en el Nivel Inicial”. Por otra

parte, tanto para jardín como para primaria ofrecemos cursos de capacitación.

### **¿Qué relación hay entre lo local y lo nacional en políticas educativas?**

En la gestión nacional pasada, con todos los aciertos y defectos, por ejemplo, se entregaron 5.300.000 computadoras que tienen programas de matemática, de física, de química, tienen una biblioteca virtual con más de cien libros para que los chicos y chicas puedan estudiar mejor en la secundaria y en las escuelas especiales.

En las escuelas especiales, además de las computadoras, se entregaron lo que se llaman “kits adaptativos”. Por ejemplo, para las escuelas con chicos/as con ceguera se les brindaban impresoras braille y las computadoras tenían traductor de lo visual a lo auditivo, entonces los chicos/as escuchan sencillamente lo que aparece en la pantalla. Entregamos brazos que hacen de mouse para los chicos que tienen dificultades puedan escribir con la pera o con un pie. Eran distintos tipos de brazos para poder adaptar las computadoras a las dificultades de los ellos/as. También se equiparon todas las bibliotecas de las escuelas con una cantidad importante de libros, y se hicieron muchas otras cosas más.

Lo que veo ahora, a nivel nacional, es que no hay definiciones importantes, no hay una planificación estratégica. ¿Van a garantizar que el cien por ciento de los chicos pueda escolarizarse en secundaria? No se sabe, o por lo menos no se comunicó. ¿Las escuelas tendrán jornada completa? ¿Cuántas? ¿Cómo? No lo sabemos y me parece clave.

Lo que hay son debates que parecen más marketineros y se dice

,por ejemplo, “el fracaso escolar se debe al método de lectoescritura”, “vamos a reemplazar el método de enseñanza de la lectoescritura”. En realidad, cada maestro debe enseñar a partir de lo que sabe, porque cambiar un método de enseñanza de lectoescritura implicaría una capacitación muy intensiva de cien mil o doscientos mil docentes. Siempre hubo polémica en torno al tema. En los ochenta estaba el “método global” y “palabra generadora”. Yo enseñaba con palabra generadora y los chicos aprendían. Ahora el debate se da entre “psicogénesis” versus “conciencia fonológica”. Entonces, ahora el Gobierno dice que todos los maestros deben enseñar con conciencia fonológica, lo cual es una locura porque los docentes no saben ni de qué se trata. Yo creo que si al docente le dejan libertad en la estrategia hará un buen trabajo. Hay muy buenas propuestas didácticas de psicogénesis y de conciencia fonológica, hay libros de texto que responden a una orientación y otros libros que responden a la otra. Entonces me parece que, simplemente las comunidades deben poder elegir. Pedirle a un docente que enseñe lo que no sabe generará un aprendizaje mucho peor.

También decir que el fracaso se atribuye a un método es gravísimo. Entonces, ¿la distribución del ingreso no importa? ¿Las condiciones de las escuelas no importan? ¿El acceso a libros no importa? ¿Solo importa el método? Es buscar respuestas simples a problemas de una complejidad muy importante, basándose en supuestas evidencias científicas que no existen, porque no hay un solo estudio que demuestre que la conciencia fonológica en Argentina dará mejores resultados. Entonces, alguien tiene una idea y “vamos para adelante”. Cualquiera dice cualquier cosa y esto es muy peligroso.

### **¿Cómo ve a la comunidad educativa en cuanto a la enseñanza de lo local? Y ¿Qué le propondría usted?**

En general la veo bastante bien. Veo que Lo local tiene mucho más peso en los primeros grados, que está bien, y tiene menos peso en los últimos grados y en la secundaria. Sí, me parecería muy importante reforzarlo. Había un escritor que decía: “Describe bien tu aldea y describirás el mundo”. Creo fundamental fortalecer el trabajo sobre el Partido de La Matanza. El distrito tiene una historia larga que comienza en 1778.

Mi propuesta es, la producción de libros. Uno para jardín, uno para primer ciclo de primaria, uno para segundo ciclo y otro para secundaria. Es central porque me parece que es lo que dará un sentido de historia a cada habitante de La Matanza respecto de donde vive. Los chicos podrán entender mejor, qué es La Matanza, qué le implica vivir en un partido, cuáles son sus derechos y sus obligaciones. Pero lo queremos hacer desde una perspectiva dinámica. Ahora estamos terminando el borrador del libro de jardín donde comenzamos a ver qué es la identidad, porque una parte de nuestra identidad es que somos matanceros; con propuestas que se basan en, por ejemplo, ¿cómo dibujaría La Matanza? Todo el texto será ilustrado por los propios chicos/as. Es decir trabajamos el tema de qué significa pertenecer al partido. También necesitamos que entiendan que La Matanza es una división política, pero que además es una región geográfica, y que antes de ser “La Matanza” aquí había personas y pueblos originarios. Esto es clave.

Por otra parte buscamos enseñar que en La Matanza hay campo,



que no es solo urbana. Los chicos que viven en zonas urbanas deben entender que hay zonas rurales, y quienes viven en zonas con campo deben conocer que hay zonas urbanas. Esto es clave para crear identidad local.

### **¿Qué piensa respecto del “Aprender 2016” que impulsa el Gobierno nacional?**

Creo que deberían haber generado más consenso. El artículo 98 de la Ley Nacional de Educación define que se tiene que convocar el Consejo Nacional de Calidad Educativa que no fue convocado. No se generó el consenso necesario. Porque evaluaciones viene habiendo en Argentina desde hace más de veinte años, nacionales e internacionales. De hecho, el 6 de diciembre (de 2015) salieron las pruebas PISA que se tomaron el año pasado.

A mí me parece que se apresuraron y armaron un tipo de evaluación fácil de corregir, pero que no puede evaluar los contenidos que nos piden a los docentes que enseñamos. Por ejemplo, con esa modalidad no se puede evaluar capacidad de producción escrita, no se puede evaluar capacidad en pensamiento matemático, porque se hicieron solo preguntas vinculadas a lo que se llama “pruebas de opción múltiple” o “multiple choice” en inglés, y esto generó los problemas que hubo. Tampoco esa evaluación sirve para definir cómo mejorar porque cada ítem es cerrado. Me preocupa que los resultados estén ya predeterminados, que dijeran que la prueba iba a salir mal y que, al no haber una mirada externa, el Gobierno se convierta en juez y parte de los operativos. Entonces, ¿es confiable lo que digan? Si en menos de 24 horas de haberse realizado la evaluación, habían dicho que el 85 % de los estudiantes se habían presentado, ¿cómo supieron? Si con mucho trabajo, en ese tiempo, apenas sabemos cómo resultan las elecciones. ¿Cómo sabían antes de 24 horas los resultados si no estaba digitalizada la prueba? Entonces, caben sospechas, pero confiemos en que las cosas no sean así. Además, la persona que está a cargo del operativo “Aprender” es una profesional muy seria.

### **¿Qué le aconsejaría a los docentes en su trabajo?**

Que trabajen con lo que saben, que confíen en su saber y que enseñen a pensar. •



*“... que trabajen con lo que saben, que confíen en su saber y que enseñen a pensar...”*

# Intersectorialidad en el ámbito local. Algunos hallazgos del subsistema de protección a la infancia en Chile

Por **Marcel Thezá Manríquez\***,  
**Nuria Cunill-Grau\*\***  
y **Margarita Fernández Araya\*\*\***



## Contexto de la investigación

Este trabajo recoge y presenta algunos hallazgos de la investigación “La intersectorialidad y sus modelos en las políticas sociales. El caso del Sistema Intersectorial de Protección Social en Chile”, correspondiente al proyecto FONDECYT-CHILE N° 1120893, ejecutado por los investigadores Nuria Cunill (investigadora principal), Margarita Fernández y Marcel Thezá (co-investigadores).

Tuvo como objetivos tanto caracterizar como analizar el diseño del modelo de gestión de la intersectorialidad del Sistema Intersectorial de Protección Social de Chile, fundamentalmente en lo referido al Subsistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo (ChCC), observando la presencia de los elementos sustantivos que definen la gestión intersectorial como modelo de política.

La investigación duró tres años (2012-2015). Durante el primero, se realizó un análisis cualitativo de tipo descriptivo. Se utilizaron fuentes primarias que incluyeron: a) normas jurídicas, documentación y reglas de operación que definen la institucionalidad de los programas; y b) 19 entrevistas en profundidad a actores claves del Sistema; a saber: i) personas que tuvieron algún rol en la concepción o coordinación del ChCC (calificados como “participantes”), ii) expertos nacionales, iii) participantes institucionales (Estado). Una de las dimensiones analizadas en el marco de estas entrevistas correspondió precisamente al tema de los “imaginarios sobre la intersectorialidad”.

En los años posteriores a la investigación se aplicaron encuestas, tanto en los niveles regionales como comunales del país, a los actores de las redes institucionales participantes de dicha política.

El proyecto contempló, a nivel regional, una muestra intencionada de seis regiones, considerando los siguientes criterios: i) representatividad de la diversidad espacial del país, ii) concentración de



(\*) Licenciado en Filosofía por la Universidad Católica de Valparaíso, Chile, y Doctor en Ciencia Política por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Académico e Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas (CEDER) de la Universidad de Los Lagos, Chile. Correo electrónico: marcel.theza@ulagos.cl

(\*\*) Licenciada en Ciencias Políticas y Administrativas por la Universidad de Chile y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Central de Venezuela. Académica e Investigadora del CEDER, Universidad de Los Lagos, Chile. Correo electrónico: nuria.cunill@vtr.net

(\*\*\*) Nutricionista y Magister en Ciencias Sociales por la Universidad de Chile. Investigadora asociada del CEDER, Universidad de Los Lagos, Chile. Correo electrónico: mmargafa@gmail.com, Chile.



población, iii) densidad de instituciones y programas centrados en la extrema pobreza y la vulnerabilidad social, y iv) propuestas de las contrapartes institucionales de nuestro estudio (Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Social, Fundación Integra y Junta Nacional de Jardines Infantiles-JUNJI). Las regiones estudiadas fueron Tarapacá, Coquimbo, Valparaíso, Biobío, La Araucanía y Región Metropolitana.

Para el instrumento se definió una muestra intencionada que consideró para cada región a: i) directivos del nivel nacional en los sectores gubernamentales intervinientes en los programas en estudio, ii) directivos regionales de los programas, y iii) responsables de las instituciones regionales que ejecutan los programas.

De esta forma, fueron identificados 145 actores, aplicándose finalmente la encuesta a 117 personas, las que expresamente consintieron en participar.

Finalmente, en el tercer año, se aplicó una encuesta orientada a determinar las percepciones de los integrantes de las redes locales del Subsistema de Protección Social a la Infancia *Chile Crece Contigo*, en materia de intensidad de la intersectorialidad (Cunill-Grau, 2014 a) y de los factores que la condicionan. Para ello, se seleccionó una muestra de diez comunas en función del tamaño poblacional, la proporción de ruralidad y de población bajo la línea de pobreza. Se configuraron tres grupos de comunas: urbanas, rurales y mixtas.

### **Los antecedentes institucionales de la política pública de infancia**

En marzo de 2006, bajo la primera presidencia de Michelle Bachelet, se creó el *Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia*. En junio de ese año, el Consejo entregó a la Presidenta un conjunto de propuestas para la implementación de un Sistema de

Protección Integral a la Infancia, que sentó las bases de lo que actualmente conocemos como el *“Chile Crece Contigo”*.

Según la documentación disponible, “al momento de la creación del Sistema de Protección Integral a la Infancia, el panorama de políticas públicas hacia la Primera Infancia abarcaba múltiples políticas sectoriales de los Ministerios de Salud, Educación, Trabajo, Planificación y de servicios públicos como el Servicio Nacional de la Mujer y el Servicio Nacional de Menores, por nombrar algunos” (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia, 2006).

Como respuesta a esta extrema sectorialización, se buscó la articulación de un modelo de gestión “basado en una clara separación de las funciones correspondientes a cada uno de los actores involucrados, lo que buscaba evitar tanto los paralelismos de intervenciones como la superposición de acciones; articulando, a través de la idea de intersectorialidad, una política

dirigida a promover el desarrollo integral y el acompañamiento de los niños y niñas y sus familias” (MIDEPLAN, 2010, pp. 22, 23 y 30)<sup>1</sup>.

Por otra parte, se estableció –y esto es extremadamente relevante para nuestra reflexión– que los municipios suministrarían las nuevas prestaciones a través de prestadores locales, constituyendo a tales efectos una **Red Comunal Chile Crece Contigo**. Dicha red estaría compuesta por los centros de salud, los centros de educación inicial, los municipios y otros prestadores locales.

Para la gestión financiera y la rendición de cuentas se estableció que el presupuesto de *Chile Crece Contigo* mayoritariamente se alojara en el ministerio coordinador (MIDEPLAN). De este modo, a través de la suscripción de **convenios**<sup>2</sup> se distribuyen los recursos a las instituciones públicas encargadas de implementar la oferta de servicios definida” (MIDEPLAN, 2010, p. 22).

### Lo local en la política pública de infancia

Al menos a **nivel discursivo**, lo local aparece como clave para efectos de ir pensando la política de infancia. De esta forma, la presidenta Michelle Bachelet, al momento de la creación del CHCC (octubre de 2006), lo formuló de la manera siguiente: “*Cuando el Sistema de Protección esté operando a plenitud, podremos decir que el Estado con todos sus componentes se estará coordinando del mejor modo, teniendo como centro de su atención a los niños y a las niñas desde la comuna y subiendo a todos los niveles...*” (MIDEPLAN, 2010, p. 26, resaltado nuestro).

Por lo tanto, lo que se imagina en el ámbito local es:

- la complementariedad del trabajo realizado por los distintos(as) actores locales;
- la colaboración estable, con el propósito de potenciar el trabajo de cada una de las partes y del conjunto; y
- el seguimiento conjunto de la trayectoria de cada niño y niña hasta los cuatro años.



“... la intersectorialidad es esencialmente “coordinación” de actores que se necesitan entre sí y que deben trabajar juntos. Este trabajo coordinado está, ante todo, definido por objetivos comunes donde todos son de alguna forma dueños de una parte, pero no son dueños del todo....”

Así, pueden distinguirse dos pilares que definen la integralidad de las acciones del sistema de protección social a nivel local: por un lado, un sistema integrado de servicios que tiene como centro de atención el desarrollo de los niños y niñas, y, por otro, un sistema integrado de información que permite conocer qué ocurre con cada niño y niña hasta los cuatro años de edad y que, por tanto, activa las alertas para poner en operación los servicios o prestaciones que requiere. Todo ello, a través de un trabajo en red de los distintos sectores gubernamentales, plasmado en un dispositivo especial creado en cada municipio: la “Red Comunal Chile Crece Contigo”.

### El imaginario de intersectorialidad

En este proceso de imaginar una acción de política pública a la cual se le asigna el deber de ser “intersectorial”, comienzan a convivir distintas

1. Se transcribe literalmente lo expresado al respecto en la Memoria del Ministerio de Planificación año 2010.

2. Convenios operados entre MIDEPLAN y las otras instituciones participantes.

formas de entender el problema. Esto queda de manifiesto cuando, en el marco de nuestra investigación, consultamos y entrevistamos a los actores que contribuyeron a la implementación de la política sobre este tema.<sup>3</sup> Aquí se resumen algunos aspectos que resultan importantes.

### ¿Qué define la intersectorialidad?

El análisis de nuestras entrevistas pone de manifiesto que el posicionamiento conceptual frente al tema de la «intersectorialidad» es extremadamente vasto y diverso.

En el caso de los “expertos”, fue evidente una cierta tendencia a definir este concepto a partir de un marco más general de política pública, marco de naturaleza mucho más elaborado, donde la novedad es la emergencia de un «sujeto» de la política social a partir del cual se construye la órbita de acciones concertadas del Estado. Este sujeto es el que obliga a la articulación de los agentes públicos, para quienes la intersectorialidad se convierte en una modalidad de acción destinada a la concreción de la integralidad en la atención de este sujeto.

Siguiendo con los expertos, otras afirmaciones se refieren más bien a la idea de objetivos comunes y sinergia, donde diversos actores deben enfrentar las complejidades de lo social y las restricciones institucionales del Estado para avanzar en torno a metas precisas.

Es muy interesante destacar que, siempre en el campo de los expertos, la intersectorialidad está definida y restringida a las fronteras de lo estrictamente estatal. Es en este terreno donde se producen las interacciones virtuosas en torno a objetivos acordados. Aquí no hay referencias a coordinaciones con actores privados ni tampoco precisiones sobre acciones estatales y acciones públicas (relativas a bienes públicos).

Lo anterior queda en evidencia en la formulación más radical de uno de los expertos, quien señala que la intersectorialidad, siendo una “conversación” entre actores del Estado, es en concreto una “negociación” entre ministerios que se ven obligados a reconocer la complejidad del Estado para poder avanzar de manera más eficaz en materia de política pública.

En el caso de los “participantes”,<sup>4</sup> no se logra apreciar la existencia de una formulación detallada sobre la intersectorialidad, ni tampoco el vínculo de ella con un marco general de política pública como sí es el caso de los expertos. La relación, en el caso de los participantes, se da más bien con acciones o con propósitos específicos que parecen caracterizar la cotidianeidad del trabajo interestatal.

De esta forma, la intersectorialidad es esencialmente “coordinación” de actores que se necesitan entre sí y que deben trabajar juntos. Este trabajo coordinado está, ante todo, definido por objetivos comunes donde todos son de alguna forma dueños de una parte, pero no son dueños del todo. Para los participantes, la intersectorialidad es también “sinergia” entre sectores asimétricos, pero necesarios si se piensa en las tareas

comunes. En este caso, cada sector tiene una especialidad que le es propia y que debe ser puesta al servicio de los otros.

Luego las opiniones se dividen a partir de referencias a ideas de espacios comunes o modelos de acción para enfrentar tareas estratégicas; todo ello, sin embargo, de manera muy general y sin mostrar tendencias muy marcadas.

Primero, surge la idea de que la intersectorialidad no solo es un asunto del Estado, ya que debe también entenderse a partir de las coordinaciones que el Estado efectúa con el mundo privado.

Segundo, otros entrevistados abordaron el sentido de la intersectorialidad a partir de la microrealidad de cada ministerio; a saber, los llamados problemas de la intersectorialidad no solo son problemas entre sectores o ministerios, muchas veces son problemas al interior de las propias instituciones. Un mismo ministerio puede tener graves problemas de intersectorialidad si, por ejemplo, sus divisiones no dialogan, no acuerdan, no planifican conjuntamente, etc.

Tercero, también se relevó la dimensión de los acuerdos y consensos ético-políticos y ético-programáticos como la condición fundamental y posibilitante de una intersectorialidad plena.

### ¿Qué aporta la intersectorialidad?

El consenso entre expertos y participantes es total: la intersectorialidad siempre aporta en el campo de la política pública. Dicho de otra forma, la intersectorialidad es plena y permanentemente útil.

En el caso de los expertos, podemos afirmar que para ellos la utilidad de la intersectorialidad reside, ante todo, en la posibilidad

3. Como lo hemos explicado anteriormente, el primer año de la investigación implicó un esfuerzo documental y descriptivo de gran envergadura. En este marco, se entrevistó a dos grupos de actores que estuvieron presentes en el período de implementación de esta política: **los expertos** que diseñaron, pensaron y evaluaron inicialmente la iniciativa, y **los participantes** que la pusieron en marcha.

4. Actores ejecutivos de la política; quienes debían ejecutarla y ponerla en marcha.

de comprender y abordar integralmente nuevas ópticas de trabajo en política pública (temas prioritarios, grupos objetivos, perspectiva de derecho, emergencia de sujetos de política social, etc.).

En todos estos casos los actores intervinientes son diversos, asimétricos y complejos. Pero todos ellos son necesarios para que la política pública funcione.

En el caso de los participantes, nuevamente se revela la heterogeneidad de sus relatos al referirse a la utilidad de la intersectorialidad. Sin embargo, la idea más recurrente está vinculada a la complejidad y complejización de la sociedad. Esta complejidad requiere nuevas formas de abordar la política pública, sobre todo la política social.

Es relevante destacar el hecho de que los participantes fundamentalmente se refieren a una intersectorialidad de ejecución, más que a una intersectorialidad en el ámbito del proceso de toma de decisiones. Su acercamiento es práctico y seguramente está definido por el rol que les correspondió abordar en los procesos en estudio. Digamos que en el caso de los expertos, tampoco este tema es muy claro; sin embargo, se acerca más a la dimensión política a través de los relatos de dos entrevistados-participantes quienes se refieren a la idea de autoridad social y a la idea de negociación entre actores intervinientes.

### 3.3. Viabilidad y originalidad de la intersectorialidad

En torno a estos aspectos, las posiciones de expertos y participantes se acercan mucho. En ambos grupos se comparte la idea de que el Estado chileno, si bien plantea restricciones a la práctica de la intersectorialidad, no la impide; nadie afirma que la intersectorialidad sea inviable o imposible en el plano estatal.

Todos comparten el sentimiento de que la intersectorialidad enfrenta dificultades que tienen su origen en el propio funcionamiento del Estado. En este contexto, la lógica sectorial de la acción estatal, la forma de elaborar y ejecutar los presupuestos, la asimetría de poder entre ministerios y la “anualización” de compromisos del Estado, aparecen como las causas más recurrentes que frenan el despliegue de la intersectorialidad.

Los mismos acuerdos se forman en torno al tema de la originalidad del sistema chileno. Ni expertos ni participantes se aventuran en afirmar la existencia de un eventual “modelo chileno” debidamente formulado y reconocible como tal.

## Dilemas de la intersectorialidad en infancia en el ámbito local

### 4.1. Desafíos

En esta sección mostraremos algunos de estos hallazgos, planteados en clave de desafíos aún a resolver.<sup>5</sup>

#### Primer desafío: Establecer acuerdos y consensos plenamente compartidos sobre lo que significa efectivamente trabajar de forma intersectorial

La intersectorialidad –como concepto de política– no produce automáticamente unanimidad sobre su significado práctico.

Si bien este concepto es planteado claramente tanto en el marco nominal del Sistema de Protección Social –sistema autodefinido como intersectorial–, como también en todas las definiciones normativas y operacionales del Subsistema de Protección de la infancia *Chile Crece Contigo*, dicho concepto nunca llega a ser operacionalizado.

Por este motivo no es irrelevante preguntarse qué representa esta idea de intersectorialidad para los actores de las redes territoriales –en este caso, de las redes locales–.

Entonces, frente a la pregunta, ¿qué es la intersectorialidad?,<sup>6</sup> un 40 % de nuestros encuestados adscribió a la idea de que la intersectorialidad es el “trabajo en conjunto o mancomunado con fines comunes”.

Una minoría (14 %) asoció la intersectorialidad a la idea de “redes”, sean estas de trabajo, información, etc. Una ponderación muy similar a la anterior obtuvo la idea de “coordinación” de instituciones (13 %). De forma más minoritaria, también se hace presente la idea de colaboración entre instituciones (5 %).

Finalmente, y de manera mucho más marginal, también hubo referencias a modo de trabajo, interacción, compartir, aprender y buscar oportunidades.

Desde otra perspectiva, es también interesante observar que el 54,5 % de los entrevistados califica más bien como “media” la intensidad de la intersectorialidad en sus respectivas comunas.

5. Estas ideas están desarrolladas *in extenso* en el artículo “Política de Infancia en Chile: desafíos en un contexto de revalorización de lo local” (Thezà, M.; Cunill-Grau, N.; Fernández, M., 2016).

6. Pregunta de selección múltiple.

7. Es paradójico puesto que, conceptualmente, el trabajo en red define precisamente el plano local.



*“... la variable más crítica del trabajo intersectorial en las redes comunales alude al intercambio de información. Es en este ámbito donde se hacen visibles ciertos esfuerzos que requieren una atención urgente...”*

es aún menos prioritario *compartir información sobre los compromisos de las instituciones involucradas.*

Es importante, además, constatar que el *compartir recursos* tiene un peso muy superior que el *compartir información*. De hecho, el 82,1 % de los entrevistados afirma que *comparten recursos* y este porcentaje es bastante similar en los diferentes tipos de comunas estudiadas.

Así, resulta que la variable más crítica del trabajo intersectorial en las redes comunales alude al intercambio de información. Es en este ámbito donde se hacen visibles ciertos esfuerzos que requieren una atención urgente.

### **Tercer desafío: Enfrentar estratégicamente las resistencias al trabajo intersectorial**

Se distinguen dos grandes tipos de resistencias a la acción intersectorial. Un primer tipo son las resistencias *institucionales*, las que aluden a reglas de juego generales que fijan restricciones a las acciones intersectoriales. Se pueden incluir en ellas las resistencias *culturales* que afectan especialmente la gestión de la información y que se expresan principalmente en el

En términos generales, la auto calificación de la intensidad de la intersectorialidad como “media” se mantiene según si se clasifica a las comunas por su carácter urbano o rural, la magnitud de su población (alta, media, baja) o de acuerdo a su dependencia del Fondo Común Municipal (alta, media, baja); lo que permite inferir que estas variables no inciden significativamente en la percepción de la intensidad de la intersectorialidad. Este es un fenómeno que se da de manera similar para el conjunto del territorio.

Lo anterior nos lleva a pensar que el modelo de intersectorialidad que fue adoptado originalmente por la política de infancia privilegió, por una parte, una clara separación de las actividades de diseño y planificación respecto de las de ejecución –las primeras, a cargo del nivel central, y las últimas, radicadas en las municipalidades–; y, por otra, la centralización de recursos y su traspaso fundamentalmente a través de convenios de transferencia de recursos entre instituciones, lo anterior a fin de que cada sector hiciera lo que le correspondía. Esto produjo un modelo de intersectorialidad de baja intensidad que puede estar ligado a la idea de “coordinación” (Cunill, Fernández y Thezá, 2013).

Sin embargo, también es importante recordar que *Chile Crece Contigo* contempló entre sus objetivos el *acompañamiento de la trayectoria del desarrollo de los niños y niñas*, haciéndolo recaer precisamente en el nivel local. Por lo tanto, en el diseño original también estaba establecido el propósito de la integralidad con un sentido más abarcador y global, el que, para ser satisfecho, obligaba a las municipalidades a trascender la mera ejecución de acciones.

Pero el propósito de la integralidad no ha sido claramente definido en las redes locales y la intersectorialidad, además de adjudicársele significados variados, y manifestándose solo en una intensidad media, está planteada respecto de los sectores gubernamentales excluyendo, en rigor, otros actores que deberían estar considerados; a saber, las comunidades y las familias.

### **Segundo desafío: Implementar procesos de gestión pertinentes y relevantes**

En relación con los procesos de planificación, el 78,2% de los actores locales entrevistados afirma que *comparten colectivamente la elaboración de un plan de trabajo*. Este dato, en rigor, no es muy significativo puesto que la existencia de un plan conjunto constituye una exigencia de las redes del Chile Crece Contigo. Complementariamente, el 80,4% de los entrevistados sostiene que *desarrollan un análisis conjunto de los casos complejos que deben intervenir*. En forma consistente con lo anterior, casi la totalidad de los entrevistados señala que *las decisiones en la red son definidas por sus propios miembros*.

Sin embargo, es en una materia estratégica donde encontramos las principales dificultades: la *información*. Precisamente –y de manera muy paradójica– el *compartir información sobre las necesidades de los niños y niñas en el interior de las redes comunales* no es apreciado como una alta prioridad del trabajo en red. De hecho, en una escala de 1 a 6 –donde 1 es la más alta prioridad y 6 la más baja–, en términos globales, el 36,4% de las respuestas está en el punto intermedio (3).

Los entrevistados señalan que en sus respectivas redes comunales

rechazo de los organismos a intercambiar sus datos y a usar bases de datos comunes. Un segundo tipo de resistencias, más propiamente políticas, se manifiestan a partir de los desbalances de poder –reales o percibidos– entre los distintos sectores y de las relaciones de afinidad política-partidaria (Cunill-Grau, 2014 b).

Una encuesta realizada en el año 2013 –segundo año del proyecto– a los actores a nivel regional del Chile *Crece Contigo* hizo notar el enorme peso que tienen, en general, las resistencias –sean políticas o institucionales y culturales– al trabajo colaborativo entre sectores gubernamentales, y su clara relación con los campos de especialidad (Cunill-Grau, 2014). Lo que se percibe en mayor proporción (42,9%) como una barrera al trabajo intersectorial es la *forma en que está distribuido el poder entre el nivel nacional y el nivel comunal*.

Respecto de las *diferencias de poder*, prácticamente la mitad de los entrevistados opina que afectan “algo” (24,6%) o “bastante” (26,3%), mientras que la otra mitad se distribuye en “muy poco”, “poco” y “ni mucho ni poco”, con 21,1%, 21,1% y 7%, respectivamente.

Porcentajes similares tienen las preguntas relativas a las *diferencias en los valores de las instituciones*: 22,8% “bastante” y 24,6% “algo”.

Las dificultades que imponen al trabajo intersectorial las *diferencias en las culturas organizacionales*, según la percepción de los entrevistados, son mayores que las anteriores. En efecto, “bastante” tiene un 35,1% y “algo”, un 26,3%.

Además, según la mayoría de los entrevistados, las *diferencias en los perfiles profesionales de los equipos* imponen “bastante” (33,3%) o “algo” (24,6%) de dificultad al trabajo intersectorial.

Dado estos antecedentes, no resulta sorprendente que sea respecto de las *diferencias en los mecanismos de registro de la información* que se perciban las mayores dificultades en el trabajo intersectorial. De hecho, prácticamente la mitad de los entrevistados manifiesta que las dificultades “bastante” y un tercio “algo”.

Ello implica la necesidad de considerar la intersectorialidad como un proceso que para su construcción requiere combinar los enfoques de orden estructural con una perspectiva cultural e institucional orientada a construir en el mediano y largo plazo un sentido de valores unificado y una cultura común.

#### **Cuarto desafío: Pensar en nuevos enfoques de las relaciones intergubernamentales**

Muy claramente, *la forma en que está distribuido el poder entre el nivel nacional y el nivel comunal* es permanentemente percibida como uno de los escollos importantes. Casi un tercio de los entrevistados señala que nunca se desarrollan procesos de negociación con autoridades locales para mejorar la atención.

Por lo tanto, es también en torno a la articulación multinivel del sistema que encontramos otro desafío que debe ser abordado con urgencia y con mucha claridad.

#### **Quinto desafío: Reevaluar los procedimientos de financiamiento**

Las respuestas brindadas por los actores comunales nos muestran que, en términos generales, el tema del financiamiento no es percibido, paradójicamente, ni como facilitador ni como obstaculizador del trabajo intersectorial a nivel local.

En rigor, solo un muy pequeño grupo de encuestados (8%) reconoce en el “financiamiento” un elemento facilitador. Por su parte, los encuestados que perciben al “financiamiento” como un obstáculo a la sostenibilidad de las redes también constituyen un pequeño grupo (12%).

Estos datos permiten inferir que las “expectativas” y “ambiciones” de las redes comunales parecieran estar muy ajustadas a las posibilidades efectivas de los programas asociados al Sistema, incluyendo el tema del financiamiento. Desde esta perspectiva, el financiamiento constituye un dato que *regula* la intensidad del trabajo colaborativo; o sea, un filtro del trabajo en red que define cuánto vale la pena trabajar y qué cosas hacer.

Es clave considerar que la manera como el nivel central entrega recursos al nivel local puede generar incentivos perversos, al punto que el financiamiento, en vez de reforzar su trabajo, propenda a una ritualización. Esto suele producirse cuando los planes de trabajo solo tienen como aliciente la obtención de un apoyo financiero al trabajo municipal.

#### **Sexto desafío: Tener siempre presentes las diferencias de contexto**

Del conjunto de factores de contexto indagados, hay dos que son percibidos como particularmente críticos para el desarrollo de las relaciones intersectoriales: a) los elementos estructurales del contexto, como la escasa oferta de servicios disponibles en las comunas para



resolver el conjunto de necesidades que se observan en la población y resolver los casos, y b) la cultura de parcelación de las instituciones. Esta última se hace patente especialmente en que, en un mismo territorio, suelen existir muchas redes que versan sobre la niñez y que, en el caso de las comunas pequeñas, convocan prácticamente a los mismos actores. La escasa o nula instalación de una cultura de trabajo colaborativo de parte de los diferentes organismos, aparece como uno de los desafíos más importantes a enfrentar.

## A modo de cierre

Los desafíos que hemos descrito como aspectos claves que la política de infancia debería tener en consideración, ponen de relieve la urgencia de orientar la atención de este tipo de política pública hacia una dimensión más bien de “gestión de la política”.

La creación de institucionalidades específicas en el tiempo, cuyos hitos claves son la creación del Sistema Intersectorial de Protección Social, la creación de los subsistemas operativos (siendo Chile Crece Contigo uno de ellos) y la creación del nuevo Ministerio de Desarrollo Social el año 2011, son un buen testimonio de la convicción de que era necesario abordar el tema de la “autoridad social” como una condición *sine qua non* para la ejecución de políticas en este ámbito.

Sin embargo, lo anterior no parece suficiente por dos razones fundamentales. Primero, porque la existencia de una “autoridad social”, siendo ella fundamental, no necesariamente resuelve las restricciones propias de un contexto donde prima un modelo de gestión pública altamente sectorializado. Esto, a su vez- paradójicamente, hace que los propios incentivos de modernización del Estado terminen reforzando la extrema especialización y sectorialización.

En este contexto, cobra mucha relevancia la manera en que se relacionan los actores del Estado y los elementos que dicha relación permite incorporar hacia un ciclo efectivamente inclusivo de política. Al hablar de consensos ético-políticos sobre qué significa trabajar de manera intersectorial, al referirnos a la necesidad de abordar procesos de gestión desde la perspectiva de su pertinencia y de la observación inteligente de las diferencias de contexto, al consignar la importancia de abordar estratégicamente las restricciones que son propias del Estado en una lógica multinivel, al plantear la necesidad de reflexionar conjuntamente sobre enfoques innovadores, sobre las relaciones intergubernamentales y sobre dos instrumentos que le son indispensables –información y financiamiento–, lo que queremos hacer es poner el acento precisamente en la dimensión de la gestión. En este ámbito se requiere un nuevo impulso que vaya más allá del aspecto estrictamente institucional. Tal impulso es fundamental para garantizar políticas efectivamente intersectoriales con un fuerte impacto en la población que buscan atender. •

## Referencias bibliográficas

- Arenas, A. & Benavides, P. (2003). *Protección Social en Chile: Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2000*. Documentos OIT, Santiago.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia (2006). *El futuro de los niños es siempre hoy*. Santiago, junio.
- Cunill-Grau, N. (2014 a). “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico conceptual”. *Revista Gestión y Política Pública*, Volumen XXIII, Número 1, México, pp. 5-46.
- Cunill-Grau, N. (2014 b). “Resistencias a la colaboración interinstitucional. Aprendizajes para la implementación de las nuevas políticas sociales”. *Revista DAPGE, Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, año 14, N° 23, jul-dic. 2014, Argentina, pp. 7-32.
- Cunill-Grau, N., Fernández M. & Thezá M. (2013). “La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales. Lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile”. *Revista Polis* N° 36.
- Hardy, C. (1997). *La reforma social pendiente*. Ediciones de Chile 21. Santiago.
- Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) (2009). *Gestión de Calidad en las Redes Locales de los Servicios: Pistas para la Construcción de un Sistema Intersectorial de Protección Social*, Secretaría ejecutiva de Chile Solidario, Red Protege, Alcalá Consultores.
- Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) (2010). *Memoria Chile Crece Contigo-2006-2010. Equipo Nacional Chile Crece Contigo Sistema de Protección Integral a la Infancia*. Santiago.
- Ministerio de Salud (MINSAL) (2010). *Guía para la promoción del desarrollo infantil en la gestión local. Niños y niñas al centro de su comunidad. Orientaciones Técnicas*. Secretaría Ejecutiva Chile Crece Contigo. Departamento de Promoción de la Salud y Participación Ciudadana. Ministerio de Salud. Santiago.
- Molina, S. (2003). *Autoridad social en Chile. Un aporte al debate*. Santiago: Serie Políticas sociales N°71. División de Desarrollo Social. CEPAL.
- Raczynski, D. (2008). *Sistema Chile Solidario y la Política de Protección Social de Chile: lecciones del pasado y agenda para el futuro*. Santiago: Documentos CIEPLAN
- Riveros, C. (2012). “Las redes de intervención local en la implementación del sistema intersectorial de protección social”. Tesis para optar al grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial.
- Thezá, M; Cunill-Grau, N.; Fernández, M. (2016). “Política de Infancia en Chile: desafíos en un contexto de revalorización de lo local”. *Revista dilemas contemporáneos: educación, política y valores*, Año IV, Número 1, Artículo 37, México.

# La Educación infantil y el contexto local.

## La gestión municipal como facilitadora de políticas públicas adecuadas a la realidad de los niños y niñas.

Por Oneide Ferraz Alves, José Mario  
Brasiliense, Carneiro Maria, Aparecida Freire  
de Oliveira, Couto, Gustavo Adolfo Pedrosa y  
Daltro Santos

La educación preescolar es una tarea local. Esta afirmación no se refiere únicamente al hecho de que en Brasil este nivel de la educación básica es principalmente responsabilidad de la administración municipal.<sup>1</sup> Por otra parte, la centralidad del contexto local es una consecuencia de la naturaleza misma de la educación infantil, en la que el logro de los objetivos y los resultados formales del plan de estudios es menos importante que el desarrollo individual de cada niño/a de acuerdo a su propio ritmo y la autodirección en varios “campos de la experiencia”<sup>2</sup>.

El mundo entero, en sus varias dimensiones (social, espacial, ambiental, temporal etc.), forma parte del contexto de aprendizaje en la Primera Infancia. Los niños y niñas, como personas, sujetos que se relacionan desde antes de su nacimiento, se desarrollan en la medida en que se relacionan con el otro y construyen su estructura psíquica, como también construyen las imágenes y conceptos por medio de las cuales encuentran su ambiente circundante. Tal construcción, apoyada y medida por una serie de actores y estructuras externas (familia, casa, profesores, escuela, tecnología, espacios etc.), se constituye en una trayectoria personal irrepetible.

En ese contexto, objetivos curriculares homogéneos, estructuras estandarizadas y metodologías didácticas inflexibles no alcanzan los diversos niveles en que los niños y niñas aprenden; el cuidado y el foco de la formulación de la política de atención integral de los niños,

---

1. La Ley de Directrices y Bases de la Educación, en sus artículos 8° al 11°, comparten las atribuciones por la política de Educación entre los diversos niveles federativos brasileños, en el llamado “régimen de colaboración”.

2. El concepto de “campo de experiencia” se utiliza en las propuestas curriculares más recientes para la Educación Infantil, en sustitución a las áreas del saber en que el currículo tradicional se divide. Documento de trabajo de la Base Nacional Común Curricular.



de la formación de los profesores, de la evaluación de las condiciones de aprendizaje, etc., debe, al contrario, tener en cuenta y concentrarse sobre lo que pasa concretamente en el espacio de la escuela. Eso no quiere decir que no se puedan definir pautas mínimas de calidad de los espacios, formación de profesores, alimentación y otros soportes a la Educación, que garanticen la equidad en el nivel municipal, provincial y hasta nacional. Todo eso garantizado, sin embargo, todavía es necesario dejar que los actores del ambiente local tengan la autonomía para construir espacios y estructuras de experiencia que sean relevantes para los niños y niñas que viven allí.

Por esas razones, elaborar y ejecutar una política educacional que tenga en cuenta las especificidades locales, las metas establecidas en los Planes Municipales y Nacional de Educación es el gran desafío de las redes municipales de enseñanza.

Este artículo procura reflexionar sobre el papel Municipal para la mejoría de las condiciones generales en educación y en particular de la calidad de enseñanza en la Educación Infantil, a partir de la experiencia histórica brasilera reciente y en vista de iniciativas específicas para concretar políticas públicas municipales en esa área.

### **El municipio y educación infantil**

La atención a los niños y niñas de cero a seis años en Brasil hasta 1988 era marcada por una visión asistencialista, con las pocas guarderías existentes destinadas apenas a atender la necesidad de cuidar a los niños y niñas durante el horario de trabajo de sus responsables, y los jardines de infan-

tes limitados a una pequeña parte de la población de esta franja etaria. Con la Constitución Federal de 1988, el derecho a la Educación Infantil para todos los niños y niñas, independientemente de la situación social, pasa a ser parte de los derechos fundamentales de los ciudadanos brasileños.

Sin embargo, las normas para el funcionamiento de las instituciones que atienden esta etapa de enseñanza fueron establecidas en 1996 con la homologación de la Ley n° 9394 – Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB), que incluyó la garantía de atención gratuita en guarderías y jardines de infantes de niños/as de cero a cinco años de edad. La Educación Infantil pasaba a integrar la primaria, teniendo como finalidad el desarrollo integral de los niños en sus aspectos físico, psicológico intelectual y social, complementando las acciones de la familia y de la comunidad.

La salida de las instituciones de Educación Infantil, y principalmente de las guarderías (que atendían niños de cero a tres años), de la esfera de la Asistencia Social para la Educación, representó un gran avance para aquellos que pensaban que los cuidados con la higiene, que el niño pudiera dormir y alimentarse, correspondía a una marca meramente asistencialista: que eran suficientes para atender a las necesidades integrales de los niños, que desde que nacen ya están intercambiando y aprendiendo.

La guardería, por lo tanto, como instrumento de política de Educación constituye una conquista de la sociedad brasileña que, viendo a los niños y niñas como ricos, competentes e capaces, reafirma esta directriz y defiende la garantía de políticas que reflexionan e incorporan acciones que reciban a los niños y niñas con todo ese poten-

cial. La Constitución Federal, así, respondió a demandas de políticas educacionales estructurales que van de la selección y formación de los profesionales hasta la reconfiguración y reorganización del ambiente físico (hasta entonces configurado en las instituciones asistenciales como el de un puesto de atención médico, con sus azulejos blancos y un ambiente privilegiando la mejor higiene).

La transferencia de la atención cotidiana a los niños y niñas para la órbita de la Educación tiene como consecuencia la necesidad de respetar el aspecto local del espacio y del ambiente social en que se da el proceso educacional. Si, del punto de vista físico o hasta fisiológico, el cuidado de los niños y niñas puede ser orientado por directrices nutricionales y médicos que no cambian de un lugar para el otro, la perspectiva del aprendizaje demanda una mayor integración entre las prácticas de enseñanza y aprendizaje (muy marcadas, en la primera infancia, por el juego y por el cuidar) y las condiciones culturales, socioeconómicas y hasta individuales de cada niño.

### **La Municipalidad como guía**

El movimiento de transición de las guarderías de la Asistencia Social para la Educación fue acompañado, de manera fortuita, por el proceso de la Municipalidad a cargo, también promovido por la Constitución de 1988. Que la municipalidad se hiciera cargo trajo consigo una fuerte descentralización de los diversos servicios públicos, sobre todo los ligados a la Educación, Salud y Asistencia Social. En el campo de la Educación, esa transferencia de responsabilidades fue fuertemente incentivada por los mecanismos de transferencia gubernamentales vinculados a la matrícula, como el FUNDEF, que posteriormente fue transformado en el FUNDEB, y otros programas complementarios ligados a los soportes de la Educación (como merienda y transporte, además de la infraestructura básica de las escuelas). Como resultado de eso, hoy la mayor parte de los municipios brasileños ya ofrece los dos ciclos de la Educación Infantil (guardería y jardín de infantes) y los primeros años de la primaria (1° a 5° año). Otra parcela importante, de aproximadamente la mitad de los municipios brasileños, también ofrece los años finales de la primaria (6° a 9° año), y algunos pocos tienen la secundaria ya en manos de la Municipalidad.

Por su parte y después de veinte años de la promulgación de la LDB, el derecho de todos los niños y niñas a la educación de calidad no ha sido atendido plenamente en muchos municipios brasileños. Es posible citar algunas causas que generen esa situación, entre ellas: (i) la precariedad de recursos para equipar las guarderías y jardines de infantes; (ii) las deficiencias en la formación de los educadores y demás profesionales relacionados a la educación infantil; (iii) la inoperancia de los consejos municipales; (iv) la falta de articulación intersectorial; (v) las fallas en la actuación del poder público al ejercer su papel de gestor, y hasta el desconocimiento por parte de las familias y de gestores públicos de la importancia de la Educación Infantil de calidad para el desarrollo de los niños y niñas.

La sociedad civil brasileña en los últimos años, complementando las acciones del Estado, ha invertido en recursos técnicos y financieros en programas orientados a la conquista del derecho de una Educación In-

fantil de calidad para todos los niños y niñas. Naturalmente, esas acciones, financiadas tanto con recursos públicos como con la inversión social privada, son orientadas sobre las estructuras y sistemas municipales de enseñanza. Para que tengan éxito, sin embargo, es necesario que se organicen para crear en cada municipio la autonomía –financiera, técnica e institucional– para ofrecer una educación que se adecue a las condiciones de cada región, localidad y de cada comunidad escolar.

### **Las recientes (y no tan recientes) tentativas de orientar la política de Educación Infantil en Brasil**


Gratamente, desde el punto de vista de la estructura jurídica que rige en la Educación en Brasil, las especificidades de la Educación Infantil han sido incluidas en las diversas leyes y resoluciones federales, a partir de un rico diálogo con academias, movimientos sociales y actores privados. En ese contexto, la existencia de instituciones como la Red Nacional por la Primera Infancia, que reúne actores de varias vertientes orientados hacia el avance de las políticas públicas para la infancia (incluyendo la Educación Infantil), demuestra madurez y conciencia de que la concreción de los derechos de los niños y niñas es una tarea que no se limita apenas al poder público, ni a una única esfera de la organización federal del Estado brasileiro.

Entre los dispositivos orientadores de la Educación Infantil en Brasil, un documento fundamental es el de las Directrices Curriculares Nacionales para la Educación Infantil (DCNEI), elaborado por la Cámara de Educación Básica del Consejo Nacional de Educación. En las DCNEI, son establecidos principios políticos, éticos y estéticos que deben estimular la construcción de los currículos de la Educación Infantil:

- a. Principios éticos: valorización de la autonomía, de la responsabilidad, de la solidaridad y del respeto al bien común, al medio ambiente y a las diferentes culturas, identidades y singularidades.
- b. Principios políticos: de los derechos de la ciudadanía, del ejercicio del ser crítico y del respeto al orden democrático.
- c. Principios estéticos: valorización de la sensibilidad, de la creatividad, de la lucidez y de la diversidad de manifestaciones artísticas y culturales.

Las Directrices fueron originariamente implantadas en 1999 y revisadas en 2009, con amplia participación de la sociedad civil organizada en sus seminarios de revisión. Las orientaciones, entre otros aspectos relacionados a la educación de los niños y niñas, marcan objetivos, funciones y prácticas pedagógicas. Vale aclarar, sin embargo, que la definición de currículo sobre la que se basan las DCNEI privilegia el papel mediador de la escuela, como institución que debe articular las experiencias y saberes de los niños y niñas con los conocimientos circulantes en la cultura más amplia, a partir del despertar del interés de los niños por ese patrimonio cultural. Se da un gran énfasis, así, a la propuesta pedagógica de cada escuela, la cual:

“debe tener como objetivo garantizar a los niños y niñas acceso a procesos de apropiación, renovación y articulación de conocimientos y aprendizaje de diferentes lenguas, así como el derecho a la protección, a la salud, a la libertad, a la confianza,



“... es necesario en cada municipio ofrecer una educación que se adecue a las condiciones de cada región, localidad y cada comunidad escolar..”



al respeto, a la dignidad, al juego, a la convivencia y a la interacción con otros niños y niñas”. (DCNEI, Artículo 8°)

Más que contenidos específicos cuya apropiación debe ser chequeada al final de un período lectivo, se trata de un crecimiento en el manejo de saberes y lenguajes, cuyo desarrollo será particular a cada niño/a. En ese sentido, el Artículo 9° del documento destaca la necesidad de prácticas pedagógicas cuyos ejes orientadores sean *interacciones en forma de juego, garantizando que cada niño/a tenga acceso a experiencias que:*

“favorezcan la inmersión de los niños y niñas en los diferentes lenguajes y el progresivo dominio por ellos de varios géneros y formas de expresión: gestual, verbal, plástica, dramática y musical”. (DCNEI, Artículo 9°)

Finalmente, sobre los contenidos de esas experiencias y lenguajes, las DCNEI prescriben –conforme la previsión de la LDB en su artículo 26°- una “parte diversificada” basada en las características regionales y locales de la sociedad, de la cultura, de la economía y de la comunidad escolar.<sup>3</sup>

Ver, por lo tanto, que las Directrices Nacionales, que encuentren eco en la Base Nacional Curricular

---

3. Los mismos principios y directrices son reafirmados por la Base Nacional Común Curricular – BNCC, que se encuentra actualmente en fase de análisis por el Consejo Nacional de Educación, y que ya había sido prevista por la LDB, Artículo 26°. En el texto ya divulgado, los principios que sustentan el currículo de la educación infantil están estructurados en derechos y objetivos de aprendizajes, efectivos por el juego, investigar, convivir, comunicar, participar y conocerse.

Común, actualmente en fase de elaboración, presentan una concepción de Educación Infantil fuertemente dependiente de las condiciones locales de oferta de Educación Infantil, con profesores adecuadamente formados para respetar la realidad de cada niño/a, integrando sus saberes originales al patrimonio cultural local y regional expreso en varios lenguajes y experiencias.

No obstante, surge la pregunta sobre cómo traducir esas directrices en una visión adecuada de los niños y niñas, las prácticas pedagógicas de ella recurrentes y la participación de la comunidad escolar en el proceso educativo continuo de los niños y niñas diseminadas en todos los municipios brasileños. Algunos desafíos para la gestión municipal, en la medida en que el órgano gestor de la Educación en cada municipio es el principal responsable por la orientación, acompañamiento y apoyo a las unidades escolares donde los niños y niñas deben vivenciar el proceso educativo.

### **Desafíos de la gestión municipal para concretar una atención adecuada en Educación Infantil**

Entre los principales desafíos para la concreción de una atención de calidad en la Educación Infantil, desde el punto de vista de la organización de la red municipal de Educación, están: 1) las tareas de la gestión del planeamiento, incluyendo la ecuación presupuestaria; 2) la formación de los profesores, en un contexto de expectativas todavía existentes de “preparación” de los niños y niñas para el ingreso a la primaria; y 3) la creación de espacios y oportunidades de participación de las familias en el proceso educativo de los niños y niñas.

### **El planeamiento municipal**

Como responsabilidad primaria de los aproximadamente 5.500 municipios brasileños, una atención de calidad en Educación Infantil depende de un planeamiento organizado del uso de los recursos en las acciones necesarias para alcanzar los objetivos propuestos en los respectivos Planes Municipales de Educación (PMEs) aprobados en 2015, con vigencia de diez años.

El esfuerzo de elaboración y aprobación de los PMEs como leyes municipales se dio a partir de la homologación de la Ley nº 13.005/2014, que aprueba el Plan Nacional de Educación (PNE), en un proceso estimulado por el Ministerio de Educación, con apoyo de la UNIDIME (Unión Nacional de Dirigentes Municipales de la Educación) y del CONSED (Consejo Nacional de Secretarios de Educación).

Como parte de la producción legislativa de los municipios brasileños, que tienen estatus de entes federados, con la relativa autonomía política y jurídica que eso implica, los PMEs deberían, organizar también las estrategias para alcanzar las metas particulares de cada municipio, teniendo en cuenta el contexto local y las capacidades y recursos de cada región.

Ese desafío, no obstante, fue potencializado en función de los límites de la capacidad de gestión de las redes municipales brasileñas, principalmente en el caso de los más de 80 % de los municipios que poseen menos de veinte mil habitantes. De hecho, gran parte de ese contingente es marcado por deficiencias en el nivel de profesionalis-

mo de los equipos y de los procesos de gestión. Los órganos gestores de la Educación municipal en Brasil, en general, viven una rutina marcada por la atención a problemas inmediatos y emergencias, como también a la ejecución de metas y programas que llegan “de afuera”, obedeciendo la lógica que no siempre es la más adecuada para la realidad de cada municipio.

La situación se agrava por la falta de escuelas de formación de gestores públicos municipales que puedan atender a la gran cantidad de gestores, aún más teniendo en cuenta el alto grado de rotación de los equipos municipales, entre mandatos diferentes y a veces durante un único mandato del mismo intendente. Con eso, los gestores que entran tienen poca chance de sistematizar el planeamiento y la ejecución de las políticas públicas, con un equipo adecuadamente organizado para las tareas de la gestión.

La toma de conciencia sobre las principales cuestiones que cada municipio enfrenta, sobre las demandas prioritarias y su población, y sobre las diversas fuentes de recursos disponibles, con un consecuente planeamiento realista construido a partir de ese diagnóstico local, acaban perjudicados en ese contexto. Sin embargo, ese planeamiento representa una tarea inevitable para que la Educación realmente responda a las necesidades de las condiciones locales, de modo que los niños y niñas vivencien experiencias e interacciones significativas. Sin él, se corre el riesgo de que los objetivos y estrategias del PME permanezcan en lindas intenciones plasmadas en un papel, sin alterar la rutina impuesta por los problemas cotidianos.

## La formación de los profesores

Entre los desafíos enfrentados por la Educación Infantil hay un lugar central en cuanto a la formación de los profesores para que sean los mediadores. Ellos son quienes poseen las oportunidades del proceso educativo, cuyo sujeto principal es el niño/a.

Además de eso, es común la selección de pasantes y contratos temporarios para la Educación preescolar, o hasta la realización de concursos para la admisión de profesionales sin una formación mínima adecuada, conforme con el Art. 62 de la LDB.<sup>4</sup>

Para los municipios que ya se adecuaron a la legislación, el desafío es considerar que hay una base legal y epistemológica propia de la Educación Infantil, que precisa ser objeto de estudio y reflexiones. El modelo de formación continuada instituido en los municipios ha sido el de seminarios y cursos aislados en el inicio o en el fin del año lectivo, y en las instituciones educacionales los espacios formativos están siendo tomados por una programación de informes administrativos.

Otros sí, además de una formación adecuada, que debe ser continuada y monitoreada a los maestros también es necesario estructurar un proceso de gestión pedagógica que guíe de forma efectiva a los maestros y les de apoyo en su día a día, respondiendo, en la medida de lo posible, las demandas y las deficiencias encontradas en la práctica del aula. Este apoyo es fundamental para responder a esos maestros que se encuentran

---

4. Esta realidad ha sido pautada por los sindicatos y es una de las principales banderas de lucha del MIEIB – Movimento Interforun de Educação Infantil de Brasil.





desafiados a dejar de lado viejas concepciones de la práctica de la enseñanza y no prevé, en un primer momento, lo que corresponde a su nuevo papel en la escuela.

### **La creación de espacios para la participación de las familias y la comunidad escolar en el proceso educativo**

Para facilitar el acceso de los niños y niñas a las experiencias de diversos contextos (geográficos, sociales, etc.) y los múltiples idiomas en los que se expresa el patrimonio cultural de la sociedad, incluida la sociedad regional y local, responsables de la política de educación infantil que necesitan el apoyo y la participación de actores dispuestos a colaborar. Por lo tanto, aunque los maestros reciben capacitación y seguimiento de la formación del Consejo de Administración y los supervisores y coordinadores, la escuela tiene que abrirse para recibir la contribución de la comunidad escolar, incluyendo personal de la escuela, los padres y las familias de los estudiantes y alrededor de los actores.

Por un lado, esto se debe a la necesidad de escucha calificada para las necesidades de cada niño/a y el grupo de niños/as en su conjunto, por lo que la participación de los padres y tutores que viven con ellos y conocen sus características, es esencial. Pero no solo como una fuente de información, sino que el compromiso de la comunidad escolar es fundamental; sus diferentes actores, en realidad, participan activamente en la educación del niño/a en cada comida, baño, caminata o juego que experimentan en sus propios espacios, cuando se encuentran de forma natural más allá del aula y la propia escuela.

Dicho esto, una de las formas más efectivas para involucrar a los diferentes actores en el proceso educativo es introducirlos en la discusión sobre el tipo de educación que se le ofrece a los niños, a partir de los espacios y estructuras de clase, y que se extiende a otros espacios -comedor, baño, biblioteca, parque, hogar de los padres, casa de los abuelos, etc.- Por lo tanto, el conocimiento (con sus respectivos soportes) que el niño/a se encuentra en todos los contextos en los que participa, y construye una línea de continuidad entre la educación recibida en la escuela y el valor cultural del mundo concreto, que se pretende, a través de esta educación, incluya cada vez más al niño.

### **La experiencia de la construcción participativa del Proyecto Político Pedagógico como un modo de integrar la Educación Infantil al contexto local**

En esta línea, la transformación del entorno escolar en un espacio abierto, transparente y con la participación de las familias y el espacio de la comunidad escolar es una vía fundamental para la ejecución de una política de educación de la Primera Infancia muy arraigado en la realidad local.

Como ejemplo de un exitoso proceso de enraizamiento, ofrecemos una breve reflexión sobre los tres municipios del estado de Pernambuco que se unieron al programa de Primera Infancia (Trabajo en conjunto entre el Instituto Arcor Brasil y C & A), con el fin de mejorar la formulación de políticas de servicio para la Educación Infantil expuestas en sus respectivos PMEs, a través de la planificación de las acciones de

las escuelas municipales, que tuvo lugar en el contexto de la revisión de su Proyectos Políticos Pedagógico (PPP).

La lógica de intervención del programa Primera Infancia está incluido en la construcción de una planificación a largo plazo (la PYME), debe tener sus raíces en el corto plazo y en el contexto de cada escuela (a través del proceso de diagnóstico, discusión y revisión de los objetivos PPP), de manera que los objetivos de las PYME se cumplen en cada escuela, y por lo tanto, la red, como un todo coherente y articulada. Por lo tanto, los equipos de gestión de las secretarías de Educación pasaron un proceso de capacitación a fin de tener una mayor conciencia de su papel y desarrollar estrategias y herramientas para la orientación y el apoyo de las escuelas municipales, con énfasis en el cuidado de Educación Infantil.

La experiencia de estos municipios es muy relevante en relación a los resultados del desarrollo de una política de atención a los niños y niñas de cero a cinco años con una amplia participación social. En cada escuela, de acuerdo con las condiciones y capacidades de los miembros de la comunidad, pero con el apoyo técnico de los equipos de las secretarías de estos actores, tuvieron la oportunidad de escuchar y discutir libremente los problemas que afectan positiva y negativamente el cuidado de Educación Infantil.

La reformulación de los PPPs proporcionó una oportunidad para reanudar la LDB y DCNEI para reflexionar, discutir y comprender mejor el papel de la educación de la Primera Infancia en el desarrollo infantil, que anteriormente se limitaba en documentos oficiales y la vida cotidiana de las instituciones, como una simple etapa de



preparación para la escuela primaria. Por lo tanto, el Programa Primera Infancia contribuyó a la alineación de la especificidad de los espacios y prácticas de Educación Infantil. Esta nueva manera de mirar al niño/a dio el aprendizaje temprano otro lugar dentro del sistema educativo y, sobre todo, en lo concreto de cada escuela en la que se llevaron a cabo las discusiones.

Al diagnosticar a las instituciones educativas, fueron identificadas, por ejemplo, situaciones precarias como la falta de espacio para jugar, la falta de materiales de enseñanza educativos, instalaciones inadecuadas para diferentes grupos de edad, la mala alimentación, la falta de formación de los profesores, etc. Por otra parte, en algunos casos se ha detectado una necesidad urgente como la construcción del Centro Municipal de Educación Infantil para satisfacer la demanda de servicios de guardería y preescolar. A partir del diagnóstico, los planes de acción que se desarrollen y cuándo se ejecuten, harán del espacio escolar un lugar más adecuado para el cuidado de los niños/as.

Después de revisar el PPP, se pueden encontrar los planes que indican acciones y metas respecto a cómo aprenden los niños y niñas a desarrollarse y cómo es la infraestructura necesaria para este desarrollo, como la adquisición de diversos juegos. Sin embargo, es más importante que estas decisiones representan no sólo la inclusión irreflexiva de los objetivos presentes en los documentos de nivel federal o estatal, sino que son el resultado de la inmersión de la comunidad en la vida escolar y escuchando las preocupaciones de familias, profesionales de la educación, y los niños (incluso los niños de guardería). De este modo, todos estos actores comenzaron o se acentúan a asumir el compromiso de ofrecer una educación infantil de calidad para los niños que asisten a las escuelas municipales.

Creemos que este proceso debe continuar y ser desarrollado de manera que, en cada paso, sigamos avanzando. Para que la calidad de la educación que se ofrece en cada escuela siga en aumento, a partir de una mejor infraestructura material pero también en la concreción de prácticas pedagógicas que permitan desarrollar las diversas dimensiones de la experiencia humana, en el uso de diversos lenguajes culturales que son derecho de los niños y niñas brasileños, en especial, que tenga en cuenta las variaciones locales y regionales que contribuyen a una identidad legítima en la formación de los ciudadanos. Por lo tanto, es necesario seguir prestando atención al papel de los órganos de dirección de Educación, como gestores de recursos y articuladores y guardianes de las normas, la experiencia y las prácticas comunidades locales de aprendizaje. •

## Bibliografía

- BARBOSA, M. C. S. Por amor e por força: rotinas na educação infantil. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- BARRETO, A. M. R. F. A Educação Infantil no contexto das políticas públicas. (Trabalho apresentado na 25ª reunião anual da ANPED - anais de congresso). 2004.
- BRASIL. Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Lei n. 9394 de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: DF, dez. 1996.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Lei n° 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Plano Nacional de Educação. Brasília: DF, 9 jan. 2001.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação Lei n° 11.494, de 20 de junho de 2007. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação –FUNDEB, Diário Oficial da União, Brasília: DF, 21 jun. de 2007.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília: MEC/SEB, 2010.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Lei n° 13.005, de 25 de junho de 2014. Plano Nacional de Educação – PNE. Diário Oficial da União, Brasília: DF, 26 jun. de 2014.
- COUTO, Maria Aparecida Freire de Oliveira. A distribuição dos recursos financeiros para as creches utilizando o referencial do Custo Aluno – Qualidade Inicial – CAQi. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Educação, (Dissertação de Mestrado), 2012.
- KRAMER, S. A Política do Pré-escolar no Brasil. A arte do disfarce. 8a. ed. Rio de Janeiro: Cortez, 2006.
- MOVIMENTO INTERFÓRUNS DE EDUCAÇÃO INFANTIL DO BRASIL (MIEIB). Educação Infantil: construindo o presente. Campo Grande/MS: UFMS, 2002.
- ROSSETTI-FERREIRA, Maria Clotilde; MELLO, Ana; VITORIA, Telma; GOSUEN, Adriano; CHAGURI, Ana Cecília (orgs.). Os fazeres na Educação Infantil. São Paulo: Cortez Editora, (11a edição), 2009.
- SAVIANI, Dermeval, Conferência Nacional de Educação (Conae 2010). 2009.
- SILVA, Isabel O. Profissionais da educação infantil: formação e construção de identidades. São Paulo: Cortez, 2001.
- SILVA, Tomaz T. O currículo como fetiche: a poética e a política do texto curricular. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.



## Ediciones anteriores



Por escrito N°10

### El cuerpo en movimiento

Reflexiona sobre las prácticas corporales y motrices que los niños/as desarrollan en su vida cotidiana reconociendo un proceso social complejo. A su vez, pone énfasis revalorizando las intenciones y decisiones del sujeto para moverse.



Por escrito N°9

### La infancia en juego

Se aboca a mirar y reflexionar del derecho al juego de niños, niñas y adolescentes. Plantear algunas de las tensiones que se nos presenta a la hora de abordar la temática: Por un lado las implicancias del reconocimiento discursivo de la enseñanza del juego y las prácticas que posibilitan el "estar jugando". Y por otro una perspectiva que afirma que si hay derecho debe haber políticas públicas para hacerlas efectivas.



Por escrito N°8

### El inicio de la infancia

Reflexiona sobre los desafíos que presenta el hecho de "hacer lugar" a las nuevas generaciones a través de prácticas de cuidado, protección y estimulación. A su vez pone de relieve la importancia de pensar los primeros años de vida del niño/a (de 0 a 3 años) en relación a los actores intervinientes en esta etapa, en particular la madre, figura central de cuidado.



Por escrito N° 7

### La educación como obra de arte

Invita a reflexionar y comprender acerca de por qué es importante trabajar para que todos los niños y niñas tengan acceso a las expresiones socioculturales, bajo la premisa de que cuanto más amplia sea la participación de los chicos en experiencias de este tipo, mayores serán sus Oportunidades Educativas.



En cursiva N° 6

### Educación primera

Los niños más pequeños y sus filiaciones con lo educativo. Presenta artículos e investigaciones que abordan la educación inicial involucrando múltiples temáticas y actores (crianza, socialización, educación formal, política pública, expectativas colectivas). A partir de ello, se sugieren pistas que permitan comprender (para luego poder intervenir) en los procesos educativos por los cuales transitan hoy los niños y niñas.



En cursiva N° 5

### Espacios que educan

Presenta diferentes posiciones y modos de abordaje de una temática con diversas posibilidades de análisis: el espacio público y la infancia; para redefinir su valor actual como herramienta educativa, resignificar sus usos y promover que los mismos sean reapropiados por niños y niñas.



En cursiva N° 4

### ¿Qué tan chicos son los chicos?

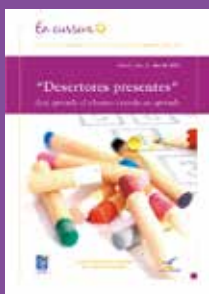
**Ensayos sobre la participación infantil.** Ingresamos a la temática de la participación infantil, abordándola desde diferentes posiciones y enfoques, analizándola en su especificidad y su impacto en las prácticas sociales con niños y niñas.



En cursiva N° 3

### La defensa y protección de los derechos de los niños

**desde las experiencias de las organizaciones de la sociedad civil** Investigación sobre el campo de la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, focalizada en la mirada de las organizaciones de la sociedad civil.



En cursiva N° 2

### Desertores presentes

**Qué aprende el alumno cuando no aprende.** Compila los hallazgos de investigaciones multidisciplinares que miran desde distintas lógicas y perspectivas el acto educativo, incorporando al análisis y reflexión la categoría de "desertor presente".



En cursiva N° 1

### Hoy... la infancia hoy

Compila las posiciones de cuatro especialistas bajo dos ejes fundamentales: qué es la infancia hoy en la Argentina, y cuáles son las prioridades para generar políticas de infancia.

**¿Cómo acceder a todas las ediciones de Por escrito?** Puede descargar la versión digital en la biblioteca electrónica de nuestro sitio web: [www.fundacionarcor.org](http://www.fundacionarcor.org). También puede solicitar la versión impresa enviando un mail a [funarcor@arcor.com](mailto:funarcor@arcor.com), incluyendo sus datos, los de la organización a la que pertenece y los motivos del pedido. Para recibir novedades de Fundación Arcor, se puede suscribir a nuestro newsletter enviando un correo a: [comunicacionfunarcor@arcor.com](mailto:comunicacionfunarcor@arcor.com)