

## El futuro es hoy, primera infancia en Argentina

Gracias a Adrián Rozengardt y a la Universidad por la invitación, un placer compartir esta Jornada con las colegas. El primer punto que me gustaría remarcar es la primera pregunta respecto del tema de las *normas*. Yo creo que los ejemplos que contaron las colegas, y cosas que están en deuda sobre la media sanción de la diputada María del Carmen Bianchi<sup>18</sup> de otro proyecto sobre centros de Educación Inicial y Primera Infancia, intentan ser de avanzada y romper el *statu quo*. Por ende, creo que en esa familia de marcos normativos la política pública y la institucionalidad guardan un enorme potencial a interpelar.

Los claroscuros y las tensiones no escapan a los buenos entendedores y entendedoras de esta sala. La tensión que hay, por ejemplo, en los dos tipos de leyes: ¿hasta dónde

entra el marco educativo a jugar más formalmente en los sindicatos docentes?, ¿hasta dónde se prioriza otro tipo de alternativas?, etc. Creo que es bueno, en líneas generales, el avance normativo, pero está claro que no hay, y es parte quizás del problema, una visión sistémica sobre cómo enfrentar la problemática de la Primera Infancia. Por ende, ¿cómo ese marco normativo confluye en una mirada más sistémica y no fragmentada?, que sería quizás parte del problema más que de la solución.

El segundo comentario que quiero hacer en referencia a lo que dijo la colega de OMEP (Organización Mundial para la Educación Prescolar) que planteaba poner la Infancia y el conflicto político en el centro del tema. Lo hizo con una breve referencia a Eduardo Bustelo.<sup>19</sup> Se

**Fabián Repetto:** Director de Planificación estratégica e investigador principal. Doctor de Investigación en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México. Maestro en Gobiernos y Asuntos Públicos (FLACSO-México) y maestro en Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires. Es licenciado en Ciencia Política por la UBA. Director en Planeamiento Estratégico en el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. Ha trabajado en diseños institucionales de políticas públicas y en programas de protección social.



<sup>18</sup> María del Carmen Bianchi fue diputada nacional en representación de la Ciudad de Buenos Aires. Entre otros proyectos, acompañó el de “Creación de la Política Federal de Cuidados para la Primera Infancia”.

<sup>19</sup> Eduardo Bustelo Graffigna fue licenciado en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional de Cuyo. Fue magíster en Ciencia Política y Administración Pública por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y luego obtuvo el título de Master of Science en Política y Planificación Social en la London School of Economics and Political Science. Ha trabajado en temas relativos a indicadores sociales, evaluación de proyectos y política social. Fue el fundador y primer director de la Oficina de UNICEF en Argentina.

*Pero me parece que sí es importante reconocer que si queremos empujar colectivamente –y ese colectivamente es muy genérico, a propósito– una agenda progresista –la palabra progresista también da para todo en materia de Primera Infancia–, es bueno colocar el conflicto en el centro de la escena, porque me parece que si no nos posicionamos desde ahí y nos quedamos en una mirada consensualista, es una forma de que no pase nada y se mantenga el statu quo. En esto, quizás por vicio de politólogo, enfatizo entonces la noción de conflicto.*

habló de la palabra *conflicto*, sobre todo en marcos de desigualdad, y a mí me parece que lo que la conversación trae a colación es poner la *política* en primer plano.

Una mirada *naif*, que seguramente no está presente en esta sala, podría tender a despolitizar, que, por supuesto, es una forma de hacer política. La cuestión de la niñez en esa idea que yo uso como metáfora, “todos queremos la felicidad de los niños”, no es cierta. En todo caso tenemos visiones muy diferentes de lo que significa para cada uno de nosotros la felicidad de los niños. Eso pone la disputa de intereses en el centro, no solamente entre los buenos y los malos, aquí yo siento una mirada muy dicotómica, y seguramente hay muchos matices que no se suscriben a los buenos y malos –no neoliberales

y neoliberales–, hay matices en el medio, como en la vida.

Pero me parece que sí es importante reconocer que si queremos empujar colectivamente –y ese colectivamente es muy genérico, a propósito– una agenda progresista –la palabra progresista también da para todo en materia de Primera Infancia–, es bueno colocar el conflicto en el centro de la escena, porque me parece que si no nos posicionamos desde ahí y nos quedamos en una mirada consensualista, es una forma de que no pase nada y se mantenga el statu quo. En esto, quizás por vicio de politólogo, enfatizo entonces la noción de conflicto.

Otro elemento es el concepto de *integralidad*. Tengo un chiste malo en el que la palabra integralidad da

para todo, y cuando un concepto da para todo, sobre todo en un marco universitario de reflexión analítica, corremos el riesgo de que no sirva para nada. El ejemplo corto parte de pensar en que la Ley Nacional 26.061 –de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes– habla explícitamente de un sistema integral de protección. Yo vivo en la Paternal, un barrio que está lleno de talleres mecánicos. Cerca de mi casa hay un taller que dice “atención integral de la batería de su automóvil”. Si uno anda en subte por Buenos Aires, encuentra una publicidad que dice “atención integral de su dentadura”. Paseando alguna vez por Rosario, encontré un cartel muy vistoso que decía “venta integral de carnes”, que no era más que una carnicería, pero tenía *sexapil* llamarla así. El chiste termina, en realidad es un dato de

la realidad que me lleva a pensar que con el concepto de integralidad usado para pensar políticas públicas estamos en un problema.

Tanto Néstor López como Adrián Rozengardt –colegas a los que respeto enormemente– propusieron una perspectiva para pensar la *integralidad*: que la lógica de la integralidad sea en el marco de la familia, con el niño como sujeto de derechos. Mi sensación es que es más un “deber ser” que una práctica. Lo que tenemos es el serio problema de a qué llamamos *integralidad*.

Quiero hacer dos comentarios al respecto: primero que solemos tener en América Latina una mirada bastante naif de la integralidad: llegar todos juntos al mismo tiempo, al mismo lugar. Con Carolina Aulicino hicimos un trabajo bastante

*Creo que para que haya integralidad –ahora sí del lado de las políticas en un sentido genérico–, tienen que darse dos funciones críticas del aparato del Estado: una es la de coordinar las intervenciones múltiples, donde también la discusión de fondo es si nos limitamos sólo al tema de educación y prácticas más comunitarias o incorporamos salud y nutrición, licencia y dinero, toda la discusión no menor de cuál es el conjunto de prestaciones que realmente deberían activarse para enfrentar los problemas de la Primera Infancia y sus familias. Claramente el tema de la coordinación es una condición necesaria, pero no suficiente.*

interesante de mapeo de la oferta de programas nacionales para Primera Infancia. A finales de 2015, cuando hicimos el corte, se contaban por decenas las prestaciones estatales de distintos ministerios, pero eso no significaba absolutamente nada en términos de integralidad o de rutas críticas de ofertas educativas.

Tenemos muchos programas con la expresión “Primera Infancia”, y pensamos que eso es integralidad, pero, por supuesto, eso está muy lejos de ser integralidad. El primer punto y el gran desafío es cómo construir una visión sistémica del problema, no poniéndole el nombre, sino entendiéndolo en las relaciones causales. Es una discusión técnica, pero sobre todo político-ideológica: ¿cuáles son los aspectos que están detrás de los problemas fundamentales que afectan a la

Primera Infancia en la Argentina? Ahí, me parece, hay un punto crítico que no es meramente de diálogos disciplinarios y de saberes organizacionales, sino de política pura, en el sentido más clásico de la palabra.

Yo pienso la *integralidad* de una forma bifronte, y me parece que los debates legislativos ayudan a la conversación del lado de las intervenciones, de las políticas, de los programas, las prestaciones, las eventuales brechas –que ojalá se vayan acotando en el plano normativo– y las políticas públicas. En general, solemos tener una mirada que, para mi gusto, es incompleta: la integralidad como sinónimo de coordinación.

Creo que para que haya integralidad –ahora sí del lado de las políticas

en un sentido genérico-, tienen que darse dos funciones críticas del aparato del Estado: una es la de coordinar las intervenciones múltiples, donde también la discusión de fondo es si nos limitamos sólo al tema de educación y prácticas más comunitarias o incorporamos salud y nutrición, licencia y dinero, toda la discusión no menor de cuál es el conjunto de prestaciones que realmente deberían activarse para enfrentar los problemas de la Primera Infancia y sus familias. Claramente el tema de la coordinación es una condición necesaria, pero no suficiente.

La otra, que es la más compleja, es quién gobierna el tema de la Primera Infancia, porque en este tipo de cosas –la experiencia de América Latina está plagada de estas circunstancias–, cuando las

cosas funcionan más o menos bien, todo el mundo está contento, pero cuando funcionan mal nadie se hace responsable. El punto crítico, lo que hay que resolver, es quién gobierna la Primera Infancia: ¿puede ser la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) en el marco de un país federal?, ¿puede ser la SENAF en un marco donde es clave lo que haga el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, de Vivienda, de Trabajo? La respuesta que yo tengo es que no.

Eso me permite plantear, para ir avanzando en la discusión –que creo que es el espíritu de este tipo de conversaciones–, cómo hacemos política alrededor del tema de la Primera Infancia, cómo construimos coaliciones relativamente ganadoras para superar el *statu quo*.

*La otra, que es la más compleja, es quién gobierna el tema de la Primera Infancia, porque en este tipo de cosas –la experiencia de América Latina está plagada de estas circunstancias–, cuando las cosas funcionan más o menos bien, todo el mundo está contento, pero cuando funcionan mal nadie se hace responsable. El punto crítico, lo que hay que resolver, es quién gobierna la Primera Infancia: ¿puede ser la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) en el marco de un país federal?, ¿puede ser la SENAF en un marco donde es clave lo que haga el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, de Vivienda, de Trabajo? La respuesta que yo tengo es que no.*

No es que en el 2015 encontrábamos un mundo perfecto para la Primera Infancia –con todo el respeto del mundo, hasta el 2015 teníamos claroscuros igual que ahora–, la pregunta es cómo empujamos una agenda progresista no retórica, porque para hablar estamos todos llamados, pero ¿qué entendemos por una política progresista con enfoque de derechos en materia de Primera Infancia?, ¿cuáles son sus componentes?, ¿qué debería hacer el Estado Nacional?, ¿qué debería hacer el actor provincial?, ¿qué deberían hacer los municipios?, ¿qué deberían hacer los actores no gubernamentales?, etcétera.

A partir de ahí, cómo construir –más allá de la retórica– una coalición potencialmente ganadora. Ahí me parece que la agenda legislativa y la de los ejecutivos son clave. Me

parece que ahí tenemos todavía una mirada fragmentada y puramente crítica sobre el *statu quo*, pero me parece que no tenemos las condiciones, todavía, no solamente para la articulación política, sino política y social de cómo construimos una coalición que realmente empuje esta agenda, que por lo menos, en el discurso, todos estemos de acuerdo. Gracias.

## PREGUNTAS DEL AUDITORIO

**Javier Rodríguez:** Me quedé pensando en esto último que planteaba Fabián, y un poco en las reflexiones anteriores, sobre la necesidad de repensar el rol de la sociedad civil. Creo que la sociedad civil ha intervenido muchas veces desde la oferta de servicios. Allí donde el Estado no ha llegado, la sociedad civil ha oficiado como reemplazante, poniendo en marcha una oferta de servicios. Creo que también es importante trabajar sobre la demanda y no solo sobre la oferta. La exigibilidad de derechos es un campo que desde la sociedad civil se puede trabajar, y creo que es un camino que tenemos que recorrer y que está poco transitado.

**Asistente:** Se habló mucho de la *integralidad* y de la *articulación*, y me parece que lo importante es señalar y reforzar que en esta integralidad

es innegable la necesidad del componente educativo. El abordaje de la Educación y la atención de la Primera Infancia es indiscutible y no debiera estar puesto en duda o debate –eso de la pertinencia de la educación y la redundancia a futuro–, en el sentido en que es un abordaje sumamente ventajoso en cuanto a los derechos de los pibes y el acceso a la igualdad de todos los grupos etarios.

Y no por si redundo al mejor receptorio escolar o no, como a veces se pone en duda. Me parece interesante recalcar eso. El tema del gobierno me parece importante. Yo trabajaba con Eduardo Bustelo y, antes de morir, estaba muy preocupado con este tipo de cosas. Él venía pensando en términos de conformación de agencia, en términos de mejorar lo que habían



sido los primeros años que tenía el programa de articulación integral, una muy buena iniciativa, pero que nunca pudo obtener una efectiva y mejor visibilidad.

¿Cómo ven el hecho de que se pueda garantizar la transversalidad de abordajes de Primera Infancia en el gobierno? Después, me parece clave la iniciativa de Adrián y la Red que representa en la interconsulta de los actores que trabajan en Primera Infancia. Digo esto pensando en la calidad que plantea el Informe Mundial de 2016, de UNICEF, en el cual, leyendo el capítulo donde está el apartado específico que recomienda y valida la preponderancia y la importancia de la Primera Infancia, se encuentran fundamentos de orden fiscalista, lo cual resulta bastante incómodo –por no decir violento–, teniendo

el sistema internacional desde UNESCO e infinidad de organismos la pertinencia de la educación, de la educación para la Primera Infancia. Incomoda que un instituto fiscalista, en términos de conveniencia, exprese su propio objetivo y nos venga a explicar que lo importante es la Primera Infancia.

Sería interesante apelar e interpelar a los redactores del Informe internacional de UNICEF. No digo copiarlo a Adrián, pero sí remontar las interlocuciones con los actores que efectivamente trabajan con la Primera Infancia. En este sentido celebro y rescato la iniciativa de esta charla.

**Fabián Repetto:** Dos comentarios al colega. Empiezo por el comentario que hiciste de *UNICEF*. Quiero usar tu *ping pong* con UNICEF para un

comentario mío que se remonta a mi conversación final con el tema de las coaliciones. Creo que uno, cuando se mete en estos temas, tiene la tentación jurista –en el mejor de los sentidos– de hacer la coalición con los buenos nada más, y yo creo que a veces hay que hacer la coalición con los malos, por lo menos desde un punto de vista táctico. Está claro que estamos convencidos, los que estamos en esta sala, de la Convención, la pregunta es ¿cómo convencer a los ministros de Economía de este mundo?

La pregunta es ¿cómo convencer a las corporaciones empresariales de este mundo? Por táctica no por convicción valórica. Insisto: no sé qué hizo UNICEF con ese informe, y no me interesa pero me interesa. Yo creo que cuando argumentamos, argumentamos párrafo uno, pero

inmediatamente párrafo dos, o sea el enfoque de costo de oportunidad –los famosos 17 dólares que uno se ahorra–, porque apunta a construir una coalición de actores con los cuales uno no se va a comer un asado los domingos, pero a quienes necesita para garantizar una agenda progresista de la Primera Infancia.

El otro comentario es sobre la *agencia* que vos planteas. Lo he conversado históricamente con Eduardo, y creo que construir la figura de agencia o no, no importa tanto, depende la nomenclatura administrativa de cada país. Esto lo muestra América Latina con Dilma, con Pepe Mujica, con Bachelet en su primer gobierno –cito lo bueno–, con Santos en Colombia –cito lo malo–. Esto funciona bien cuando lo asume Presidencia, y para que funcione bien tenés que tener

la convergencia de tres grandes recursos de poder: el *poder político* –que todo el mundo sepa que el que está ahí es el presidente o presidenta–; la capacidad de involucrarse en la *asignación presupuestaria sectorial* –la madre de todas las batallas, claramente las experiencias muestran que eso es funcional cuando sos capaz de metértele en el tiempo cero al ministerio sectorial diciendo que el presupuesto no lo podés tocar porque va para esta población–; y los fierros *técnicos* más o menos sofisticados.

Creo que la convergencia de esos tres recursos no la puede hacer la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) del pasado, ni la SENAF del presente, ni la del futuro, y por eso me parece que la lucha política también es una lucha por la

*institucionalidad*, sabiendo que es un punto de llegada, no de partida. Con esto me refiero a sistemas de sistemas de seguimiento, sistemas de formación, de modo tal que, por ejemplo, cuando el Presidente está sentado sea capaz de decirle al ministro de Educación: “vos no estás proveyendo el *stock* de maestros que necesita la expansión de la cobertura de Primera Infancia”.

**Asistente:** Yo quiero referirme a la diputada Alicia Sánchez y la Ley de los Jardines Comunitarios. Me parece sumamente importante que se reconozca a los educadores populares, y más importante aún es que se elijan por perfil comunitario. Lo digo con conocimiento de causa, porque yo me jubilé como empleada de la Dirección de Escuelas –40 años en el Consejo Escolar– y vi mucha gente que está en registro

de títulos firmando cursos que la gente compra –porque compran cursos que dan puntaje–, entonces los educadores son elegidos por puntaje y no por vocación. Este año tenemos el Encuentro Nacional de Mujeres en Rosario, el año pasado, en Salta, fuimos 40 mil, creo que ahora vamos a ser 50 mil. Si de algo sirve juntar firmas, yo me ofrezco.

**Mónica Fernández Pais:** Antes de poder despedirnos para un nuevo comienzo, a mí me parecen interesantes dos cuestiones. Por un lado, me parece importante que la *Ley 27.064* se llegó a trabajar en tantos consensos que el año pasado la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) sacó una solicitud apoyándola y acompañando todo el desarrollo que traería en términos de educación para los más chicos.

Lo traigo como para pensar en clave de los posibles amasados de una política pública con actores que son claves.

Por otro lado, me parece interesante lo que trae José relacionado a la *mirada desde afuera*. Sin ir más lejos, podemos ver el proyecto de ley de obligatoriedad de sala de 3 del Ejecutivo, que teniendo una Ley Nacional vigente sobre la que hay acuerdo parlamentario de su propia bancada, se basa en informes internacionales de organismos de financiamiento, desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) hasta el Banco Mundial. El Ejecutivo no dice lo que la Argentina viene tramitando.

A eso le sumo que, en términos de prácticas pedagógicas, esto va a

llegar, de alguna manera, al Jardín Comunitario. Primero se va a empezar por ahí. Lo que se está haciendo ahora es desconocer la historia rica que tiene la Educación Inicial argentina –como dijo antes Patricia–, que con montones de cuestiones a mejorar, igual tiene una historia y una tradición, concretamente en cuanto a sala de 3, de 4 y de 5. El Ejecutivo decidió desconocer la rica y vanguardista experiencia en los jardines maternos. En este momento se están trayendo modelos internacionales para abrir los famosos 3000 jardines, que en definitiva van a ser por decreto del Ejecutivo también, solo 200 por ahora. Pero en esos jardines no se va a hacer lo que las maestras jardineras argentinas venimos haciendo desde siempre, se van a aplicar los modelos venidos de los países aventajados.

Entonces, y pensando un poco en lo que se planteaba recién, la pregunta es ¿en qué medida nosotros podríamos habilitar el armado de un organismo, agencia u observatorio –como fue planteado en otro proyecto de ley– que dependa solo del Ejecutivo y encapsule la posibilidad de la injerencia de la comunidad? Es un riesgo, porque en espacios donde está abierta la discusión –por ejemplo en las direcciones provinciales de nivel, porque tenemos un sistema federal– directamente se la está desoyendo.

Entonces, lo que les está pasando ahora a quienes no están del todo conforme con alguna propuesta es que saben que van a tener atada la posibilidad de que abran la sala, que se acepte o no lo que el Ejecutivo está diciendo. Sofisticando un poco más la preocupación y dándole una

vuelta: es un momento para volver a conversar, para volver a pensar.

Pensar, no solo leyendo la bibliografía de los amigos, o la bibliografía que nos queda cómoda, sino leyendo sistemáticamente lo que nos es incómodo y lo que hasta ahora creíamos que no había que reponer. Pensar haciéndonos cargo de que acá, el avance en políticas educativas que vienen a achicar al Estado, mirando modelos que llegan de afuera, también vienen a destruir la memoria, la historia local que tenemos como Nación.

Habíamos logrado un nivel de adecuación a ciertas cuestiones argentinas que vienen desde la década del 60 para acá, con lo cual hay una buena trayectoria de trabajo hecho. Sin embargo, en este momento todo eso se desconoce

absolutamente. Esa es la primera propuesta, aunque en el espacio de discusión se nos haya dicho en la cara “nosotros tenemos historia con los jardines, no venimos a innovar nada”, y al día siguiente sabíamos que estaban los de Finlandia, los de Inglaterra.

Además, en la línea de seguir insistiendo con mirar al individuo, nosotros veníamos trabajando con los niños pequeños en el fortalecimiento de los vínculos sociales y en el trabajo grupal, entre otras cosas. Pero los modelos que ahora vienen a proponer, ponen al niño encerrado en sí mismo, y eso viene atado a un montón de cuestiones ideológicas y políticas, que son nuestra primera preocupación, porque no es algo que está sucediendo solo en Argentina, es algo que está pasando en la

región. Entonces, no podemos leer la individualización de una manera preocupada solo por una cuestión de didáctica o de pedagogía, tenemos que leerla en un registro político.

**Javier Rodríguez:** Para cerrar este panel, así como se dijo en algún momento que la naturaleza está escrita en códigos matemáticos, estos temas están escritos en códigos políticos, y lo político tiene que ver con la construcción de poder. El desafío acá está vinculado a construir poder a favor de la Primera Infancia, sabiendo que ahí hay algunas variantes posibles de ciertas miradas.

**Silvia Polinelli:** Desde el equipo que formamos parte del Observatorio, junto con Adrián Rozengardt, queremos agradecerles que hayan venido. Este es el comienzo de algo

nuevo –como dijeron hace un rato–, y la verdad es que estos paneles nos invitan a seguir luchando y a seguir abriendo puentes que en algún momento podremos cruzar.

Me parece que ese es nuestro desafío. De parte de la Universidad Nacional de Quilmes y de nuestro Observatorio, les quiero agradecer y, desde ya, les digo que van a seguir siendo convocados para seguir pensando y debatiendo. Muchas gracias.