

Lo Público Y El Derecho A La Educación De La Primera Infancia. Un Estudio En La Provincia De Río Negro, Argentina

Mariela Losso

RESUMEN

El artículo se basa en investigaciones realizadas en la provincia de Río Negro, Argentina desde 2005 a 2015ⁱ. Los primeros resultados se comunicaron en reuniones científicas y se actualizaron con nuevas etapas de trabajo en terrenoⁱⁱ. La investigación continúa como parte del trabajo de doctorado “*Configuraciones de la relación Sociedad Civil y Estado para responder a la demanda de Educación y Atención de la Primera Infancia en contextos de desigualdad social en la provincia de Río Negro, Argentina*”. El objetivo central es describir los procesos sociales y políticos para garantizar el derecho a la educación y su legítima institucionalización, poniendo énfasis en los roles asumidos por diferentes agentes sociales. Otro objetivo es difundir datos sobre el panorama actual en términos de la garantía real o potencial de los derechos fundamentales.

Palavras-clave: Niños. Primera infancia. Derechos fundamentales. Educación. Atención.

RESUMO

O artigo é baseado em pesquisa realizada na província de Rio Negro, Argentina, de 2005-2015. Os primeiros resultados foram relatados em reuniões científicas e atualizados com novas etapas de trabalho de campo. A investigação continuou, como parte do trabalho de doutorado "relação Configurações e Sociedade Civil do Estado para atender a demanda da Educação e Cuidados na Primeira Infância em contextos de desigualdade social no Rio Negro província, Argentina". O principal objetivo é

• Universidad Nacional del Comahue – Argentina.
E-mail: marielalosso@gmail.com

descrever os processos sociais e políticos para garantir o direito à educação e à sua institucionalização legítima, enfatizando os papéis desempenhados pelos diversos agentes sociais. Outro objetivo é disseminar informações sobre a situação atual em termos do potencial dos direitos fundamentais ou a segurança.

Palavras-Chave: Crianças. Primeira infância. Direitos fundamentais. Educação. Atenção

ABSTRACT

The article is based on research conducted in Rio Negro province, Argentina, 2005-2015. The first results were reported at scientific meetings and updated with new stages of fieldwork. The investigation continued as part of the doctoral work "relationship Settings and State Civil Society to meet the demand of Education and Early Childhood Care in social contexts of inequality in Rio Negro Province, Argentina." The main objective is to describe the social and political processes to ensure the right to education and their legitimate institutionalization, emphasizing the roles played by the various social actors. Another objective is to disseminate information about the current situation in terms of the potential of fundamental rights or security.

Keywords: Children. Early childhood. Fundamental rights. Education. Attention

1 INTRODUCCION

El artículo se basa en investigaciones realizadas en la provincia de Río Negro, Argentina desde 2005 a 2015ⁱⁱⁱ. Los primeros resultados se comunicaron en reuniones científicas y se actualizaron con nuevas etapas de trabajo en terreno^{iv}. La investigación continúa como parte del trabajo de doctorado “*Configuraciones de la relación Sociedad Civil y Estado para responder a la demanda de Educación y Atención de la Primera Infancia en contextos de desigualdad social en la provincia de Río Negro, Argentina*”.^v

Es un estudio sobre las posibilidades educativas de la Primera Infancia, que incluye el análisis de marcos legales y la descripción de la participación del Estado y de la Sociedad Civil, para garantizar los derechos de niñas y niños a recibir educación desde el nacimiento. Si bien la investigación se acota a una provincia de Argentina, los resultados son factibles de comparación con otras regiones nacionales y latinoamericanas, por la similitud de los procesos, las prácticas y las formas de institucionalizar este derecho.

El objetivo central es describir los procesos sociales y políticos para garantizar el derecho a la educación y su legítima institucionalización, poniendo énfasis en los roles asumidos por diferentes agentes sociales. Otro objetivo es difundir datos sobre el panorama actual en términos de la garantía real o potencial de los derechos fundamentales.

En la primera parte del escrito se presenta una breve exégesis legal de las normativas vigentes sobre derechos a la educación. En un segundo tramo se analiza la institucionalización del primer nivel del sistema educativo –i. e el Nivel Inicial-, en la provincia de Río Negro. Se describe en profundidad la Región Sur^{vi}, por sus características territoriales y la problemática educativa que se sostiene en su historia. En la tercera parte se reflexiona sobre los roles asumidos por diferentes sectores sociales en relación a la Educación Infantil, con eje en el análisis de “lo público” como el espacio de relación vívida entre lo estatal público gubernamental y la Sociedad Civil.

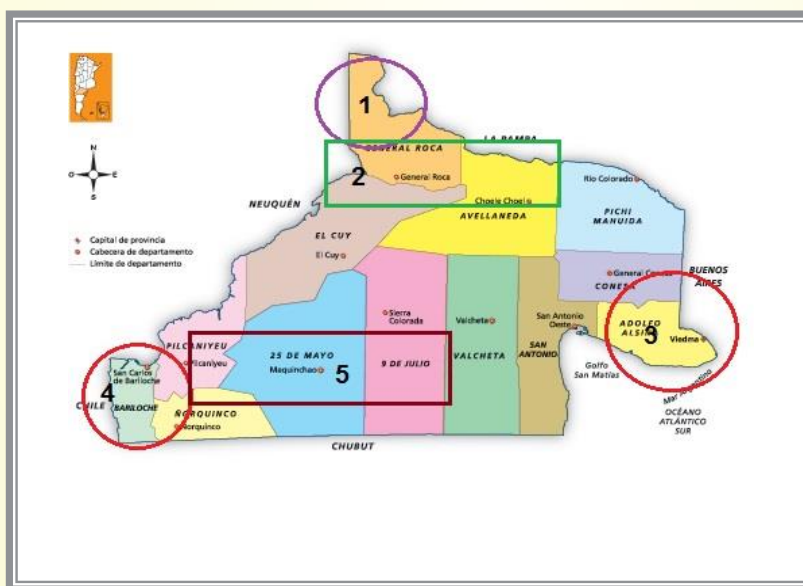
2 ENFOQUE METODOLÓGICO

Se ha optado por un enfoque cualitativo, enfatizando la descripción de las prácticas observadas con la finalidad de interpretarlas en el contexto global en el que

se producen (COOK; REICHARDT, 1986). El análisis integra una instancia *cuantitativa*, para el tratamiento de datos censales y estadísticos. La caracterización de la realidad educativa y demográfica en el espacio y el período estudiado es producto de la triangulación de fuentes siguiendo la perspectiva cualitativa.

El trabajo de campo se concretó en Río Negro, Argentina, y consistió en la realización de observaciones, recopilación de documentos y entrevistas a distintos actores sociales vinculados a prácticas educativas y de atención de niños pequeños. Se diseñaron entrevistas semiestructuradas y abiertas, aplicadas a informantes calificados en cinco regiones de la provincia. El objetivo central de las entrevistas ha sido identificar características particulares de la Educación y Atención de la Primera Infancia (en adelante EAPI) y posibles problemáticas, desde la perspectiva de las instituciones y los sujetos. Se indagó sobre la percepción de los actores sociales respecto a las políticas públicas estatales implementadas para dar respuesta a las necesidades y demandas educativas reales de la población.

Gráfico 1 - Zonas delimitadas para el relevamiento de datos



Fonte: Elaboración propia

Nota: Zonas delimitadas para el relevamiento de datos. 1 Comarca petrolera – 2 Alto Valle – 3 Zona Atlántica – 4 Zona Andina – 5 Región Sur.

3 CONTEXTUALIZACIÓN DEL ANÁLISIS

Resulta necesario explicitar algunos conceptos y posturas que fundamentan la

perspectiva de análisis. Al hacer referencia a “lo público” se reconoce la concepción “moderna” que lo vincula al Estado, considerando que históricamente se construyeron de forma articulada, pero no se acuerda con la concepción burguesa de la esfera pública, que separa la Sociedad Civil del Estado. Se pretende analizar “lo público” en el sentido de lo colectivo, de la participación en y sobre lo común, aquello que se constituye o llega a ser de interés de todos.

Lo público articula la esfera estatal gubernamental –las diferentes ramas del Estado central, los Estados provinciales, municipales y las agencias de gobierno dependientes de cada jurisdicción-, con la Sociedad Civil que conjuga la población: con sus agentes y agencias organizadas con la modalidad de Organizaciones de la Sociedad Civil, Organizaciones no Gubernamentales, comunidades de instituciones públicas e instituciones privadas prestadoras de servicios. Esta articulación de relaciones, marcada por la heterogeneidad de instituciones y sujetos sociales, da vida a la Sociedad Civil (SC). Las acciones de la SC se vinculan con determinadas esferas del Estado gubernamental, particularmente en la materialidad de las finalidades y en menor medida en la proyección o incidencia en las agendas públicas.

Las políticas públicas se definen como “lo que hace o deja de hacer” la rama ejecutiva del Estado, reflejan las decisiones del gobierno y se constituyen en centro de las demandas de la sociedad hacia éste. (MATUTE, 1993) La implementación de determinadas políticas públicas constituye una expresión del proyecto político entendido como la intención de intervenir sobre ciertos aspectos de la realidad social. En este estudio se abordarán exclusivamente las políticas que inciden en los procesos educativos y de atención, con foco en la garantía de derechos de la población infantil.

La relación entre el rol del Estado y el Derecho a la Educación ha configurado un debate centenario que manifestó de diversas maneras en los diferentes contextos socio históricos del Estado Nación. La fragmentación y la desigualdad han sido y son rasgos constitutivos del sistema educativo en Argentina y se vinculan con las particularidades de cada región. Fernández, Lemos e Wiñar (1997) plantean que para comprender la situación educativa, además de las condiciones sociales, es necesario considerar la “localización geográfica de la población”^{vii}, porque ésta se relaciona con la existencia de oferta de determinados bienes y servicios y con la posibilidad de utilizarlos. “Los sectores de mayores ingresos ocupan, en la distribución espacial, las zonas más privilegiadas en términos de localización y acceso a servicios, en tanto las clases populares se concentran en zonas marginales.” (FERNÁNDEZ; LEMOS; WIÑAR, 1997, p. 34)

Primera parte: Exégesis legal

Para proceder al análisis de las regulaciones seleccionadas para este estudio, es necesario considerar el contexto de producción de estos marcos regulatorios. Entre fines de la década de 1980 y finales de los años noventa, se producen cambios estructurales que contribuyen a consolidar la globalización del capitalismo y a conformar un nuevo orden internacional que opera determinando el proceso de elaboración de las políticas públicas.

El crecimiento del desempleo estructural y la conformación de una población marginal “desafilada” de toda red social; el retiro de la acción del Estado y la debilidad de las redes públicas de articulación y servicio social; la pérdida de las expectativas de incorporación e integración y la caída simbólica del Estado como operador del interés general erosionaron la adhesión a un marco normativo común y modificaron las prácticas sociales a favor de la construcción de códigos culturales y normativos fragmentados que regulan las relaciones en el interior de cada uno de estos fragmentos (TIRAMONTI, 2004, p.31)

Las transformaciones impulsadas no sólo revierten el modelo de Estado, sino su relación con la Sociedad. Progresivamente el Estado abandona su rol regulador de la economía, transfiriéndolo al mercado, también se desliga del sostenimiento de los servicios públicos y comienza el detrimento de la garantía de los derechos vinculados a ellos, en este caso el derecho a la educación del conjunto de la población. En el caso de las políticas educativas en Argentina, se configura un marco de reforma del sistema educativo a partir de nuevas bases legislativas.

A raíz de las reformas legislativas de la década de 1990 la educación tiende a mercantilizarse, asumen un rol protagónico prestadores privados que diseñan sus propuestas para los sectores de la población en condiciones de pagar matrículas y cuotas para acceder al *servicio educativo*. Los documentos oficiales comienzan a cambiar denominaciones respecto a la educación, entre ellas se comienza a nombrar como servicio. La gestión privada de educación se amplía significativamente con el impulso que otorgan los subsidios estatales para este tipo de emprendimientos con mínimos requisitos y seguimiento de sus propuestas pedagógicas.

Los sectores sociales menos favorecidos económicamente siguen asistiendo al sector público existente, y las organizaciones de la SC –movimientos sociales, cooperativas, gremios, familias organizadas- van generando propuestas alternativas

para cubrir necesidades de la población pobre, especialmente de la Primera Infancia que no puede acceder a los circuitos privados por falta de recursos económicos.

El derecho a la Educación Infantil

Como referente legal inicial se considera a la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante DUDH) adoptada en diciembre de 1948 por resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Esta norma internacional se constituye en la matriz de cualquier análisis que aborde la legislación sobre los derechos de las personas y sus garantías.

Respecto de la Infancia y la Educación cabe destacar que en el artículo 25 inciso 2 de la DUDH, se plantea que *“la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales”* y en el artículo 26 se explicita que *“toda persona tiene derecho a la educación”*. Ambos planteos, combinados con otros aspectos expresados en los artículos 1, 2, 22, 27, 28 y 30, esbozan un marco de garantía de derechos básicos sobre la calidad de vida, la cultura y la educación desde el nacimiento. En el artículo 75 de la Constitución Argentina (1994) se plantea que *“corresponde al Congreso aprobar o desechar tratados concluidos con las demás Naciones y con las organizaciones internacionales”* teniendo éstos *“jerarquía superior a las leyes”*. Se le otorga así jerarquía constitucional a la Declaración y se plantea que es tarea del Congreso *“legislar y promover Medidas de Acción Positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad...”*

En el caso de la DUDH, al plantear que *“toda persona tiene derecho a la educación gratuita al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental”*, resulta necesario aclarar qué se entiende por ‘elemental y fundamental’, dado que cada país puede relacionar estas características a un nivel educativo en particular en detrimento del proceso educativo integral que todo sujeto necesita desde que nace. En este sentido un Estado podría considerar que la educación antes de los 5 años no es elemental y fundamental y por tanto no garantizarla, desde esta perspectiva no incumpliría con su adhesión a la Declaración, aunque por omisión estaría en falta con la primera parte del artículo 26: *“toda persona tiene derecho a la educación”*.

De acuerdo a lo analizado, y recuperando los resultados de estudios sobre los Derechos de la Infancia, se puede apreciar un bajo nivel de concreción de garantía de los mismos en el ámbito nacional, provincial y regional. En un intento de interpretación de las razones del incumplimiento de gran parte de lo establecido por tratados, convenciones y declaraciones, se puede aventurar como hipótesis que se vinculan a los aspectos que no se explicitan o resultan opacos en la letra de estas normas; dando lugar a interpretaciones que derivan en formas heterogéneas de concreción y no siempre basadas en un principio de derecho.

Refiriéndonos más específicamente a la infancia, resulta pertinente el análisis de la Convención de Derechos de los Niños (en adelante CDN) adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York (EEUU), el 20 de noviembre de 1989.

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño es uno de los primeros tratados internacionales que establecen derechos humanos para éstos. En la época de la Sociedad de las Naciones, se aprobó la Declaración de Ginebra de 1924 de los Derechos del niño. En 1979 se celebró el Año Internacional del Niño y la Comisión de Derecho Internacional inició el proceso de redacción de las normas de la convención. El proceso duró 10 años y finalmente en 1989, la Asamblea General de la ONU aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño. (Asamblea General, Resolución 44/25 de 1989. la Convención fue firmada por 61 países y al recibirse 20 ratificaciones entró en vigor el 02/11/1990). En 1990, se celebró la Cumbre Mundial a favor de la Infancia de la que resultó la Declaración Mundial Sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño (TRAVIESO, 1996, p. 68)

En 1990 el Parlamento Argentino sanciona la Ley 23.849 basándose en la CDN que fuera aprobada en 1989 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. La Convención, en el artículo 28, sostiene que *“los Estados partes reconocen el derecho del niño a la educación, y a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho se deberá fomentar el desarrollo de los distintos niveles educativos”*.

En 1994, con la reforma de la Constitución Nacional, se le otorgó rango constitucional [a la CDN], junto con otros tratados. A partir de esta reforma, la Argentina se comprometió internacionalmente a adecuar la legislación interna y las políticas de acuerdo con lo establecido por este Tratado de Derechos humanos específico para la infancia.” [...] En este sentido, se puede considerar que la constitución inaugura un nuevo campo de acciones que refieren a las formas concretas de exigir al Estado que cumpla sus obligaciones asumidas en dichos instrumentos legales. (PAUTASSI, 2003, p. 118).

Analizando diferentes artículos de estas regulaciones se concluye que las

garantías educativas se expresan para los niveles primario, secundario y superior quedando excluida la Educación Inicial. En algunos apartados se menciona el cuidado y la importancia de creación de instituciones que atiendan a los niños, pero no se explicita la educación de la Primera Infancia como eje de estas prácticas. Las regulaciones internacionales inciden las normas internas de cada país y más concretamente en la planificación de programas para la infancia que focalizan acciones de cuidado y urgencias, sin lograr consolidar propuestas educativas a largo plazo y afianzadas en proyectos integrados a los sistemas educativos formales de cada país. Esto se plantea como continuidad en la legislación nacional y provincial derivada, en cierto grado, de la normativa internacional.

Para profundizar el análisis de la legislación nacional es necesario partir del “derecho constitucional”, considerándolo como “ordenamiento básico y fundamental, es un instrumento de gobierno, en cuanto permite al estado ejercitar sus competencias.” (Bidart Campos, 1968:13). La normativa constitucional argentina, contempla en el artículo 14 que los habitantes de la nación gozan del derecho “*de enseñar y aprender... conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio*”. Cabe aclarar que generalmente se concibe al derecho de enseñar como “comprensivo de ambos derechos”, es decir de enseñar y de aprender, pero hay que destacar que se trata de derechos diferentes. Bravo (1988) analiza el *derecho de enseñar* como un medio para obtener el *derecho de aprender*, entendido éste como derecho fin ya que alude a uno de los objetivos más preciados del ser humano: *su educación*; se plantea como “una de las libertades fundamentales – para emplear la denominación primera- y corresponde a todas la personas, con relación a todos los niveles de la enseñanza, sin discriminación alguna” (BRAVO, 1988, p. 40).

Siguiendo los razonamientos de este autor, de acuerdo al énfasis que se ponga en uno u otro de estos derechos –e.i. en el derecho de enseñar o en el derecho de aprender-, se va conformando también el rol del Estado y de su responsabilidad respecto de la educación. Así, si desde el Estado se privilegia el derecho de aprender consecuentemente se trataría de garantizar el acceso a una educación de igual calidad para todos los habitantes de la nación; asumiendo el rol principal en lo que respecta a consolidar un sistema educativo garantizando recursos, supervisión, reglamentación y control del sector privado. Al privilegiar el derecho a enseñar el rol estatal se desdibuja, aumenta la tendencia subsidiaria relegando responsabilidades a otros sectores, especialmente el privado con escaso control del Estado.

La constitución de 1994 mantiene lo expresado en los artículos 5° y 14° de su

predecesora (1853 y reformas). El artículo 75 inciso 18 contiene lo establecido en el artículo 67 de la constitución anterior. En el inciso 19 se agrega “que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal [...]”. En el artículo 22 otorga jerarquía constitucional a la Declaración de los Derechos Humanos y a la Convención de los Derechos de los Niños. Esto implicaría reconocer lo que estas normas internacionales determinan respecto al derecho a la educación, pero al quedar como planteos amplios –e.i. sin especificar edades, tipos de instituciones, finalidades y formas de garantías del derecho desde el nacimiento-, resulta difícil evaluar el grado de cumplimiento y cómo se entiende dicho cumplimiento desde las mismas regulaciones estatales. Respecto a la educación en edades tempranas nos encontramos ante un vacío legal considerando que no se menciona expresamente en ninguna norma, lo cual deja librado a la interpretación de cada Estado si se incluye o no en el concepto general de “educación” o en el de “educación básica” que se mencionan en las leyes internacionales y nacionales. La falta de precisión en la normativa conlleva acciones poco claras respecto de la garantía de determinados derechos, como es el caso de la Educación Inicial.

Según lo que se establece en el art. 75, inciso 23 de la constitución vigente, el Congreso debe promover “Medidas de Acción Positiva dirigidas a garantizar la igualdad real de oportunidades y de trato y el pleno goce de los derechos reconocidos en la misma y por los tratados internacionales de derechos humanos”. El establecimiento de Medidas de Acción Positiva “significa un compromiso operativo, fuera de las obligaciones programáticas que habitualmente se ordenan en las constituciones como medios de establecer planes o programas de acción” (TRAVIESO, 1996, p. 61)

Lo que se procura es que los poderes constituidos intervengan por vía directiva, dictando leyes o medidas de promoción, o por vía directa con medidas concretas de acción de gobierno. [...] [Supuestamente] con las MAP se ha establecido una real operatividad al garantizarse los derechos reconocidos en los tratados de derechos humanos, acentuándose con respecto a personas que requieren urgentes medidas. (TRAVIESO, 1996, p. 61)

En el caso de la Ley 3097/97 de la provincia de Río Negro, se encuadra en la Convención y en la legislación nacional, pero tiene algunas apreciaciones propias, en el caso de la educación no menciona niveles, dejando un planteo más amplio y se contempla la educación formal y la no formal. Sus expresiones se encuadran en una perspectiva de ‘prevención y protección’, cuestiones que son mencionadas en gran

parte de su articulado. Las leyes y documentos institucionales analizados, explicitan el derecho a la educación para niños de 0 a 6 años en el ámbito nacional y provincial, pero no se plantean mecanismos institucionales concretos que sean coherentes con “la letra” de las leyes vigentes para garantizar el derecho a la Educación Inicial en todas las jurisdicciones.

La constitución de la provincia de Río Negro es más precisa en lo que establece sobre la educación. En su artículo 60 plantea que

la cultura y la educación son derechos esenciales de todo habitante y obligaciones irrenunciables del Estado”; en el artículo 63 se contempla a la educación desde el Nivel Inicial:

1. El Estado establece la educación obligatoria desde el nivel inicial hasta el ciclo básico del nivel medio y demás niveles que en lo sucesivo se establezca por ley; fija la política del sector y supervisa su cumplimiento.
2. Asegura el carácter común, único, gratuito, integral, científico, humanista, no dogmático y accesible a todas las personas.

Esta precisión sobre las obligaciones del Estado permite analizar con más detalle la falta de cumplimiento respecto a la garantía de educación, especialmente de la Primera Infancia, considerando la baja o nula cobertura estatal y gratuita para niños menores de tres años. Aunque existen estos compromisos legales sobre el cumplimiento de los derechos de la infancia, las acciones del Estado parecen limitarse a la distribución de beneficios asistenciales en lugar de producir las reestructuraciones necesarias para otorgar la garantía plena de los derechos planteados en la Constitución Nacional.

Analizando las reformas legales de los últimos años se podría plantear que desde el Estado se intenta garantizar la educación a partir de establecer su obligatoriedad, como ocurre con la sala de 5 años del Nivel Inicial. Se ha recurrido a una norma que ha mostrado su eficacia desde los orígenes del sistema escolar público de enseñanza básica: “la asistencia obligatoria”. Desde la perspectiva legal esta pauta estaría embestida del poder de asegurar “la universalización” de algún nivel educativo en particular, en los inicios del sistema era la escuela primaria y actualmente se incluye al Jardín de Infantes.

Desde la configuración misma de los sistemas de educación modernos, se ha entendido que la obligatoriedad escolar es la herramienta normativa más potente de la que se dispone para asegurar la universalización de un nivel o trayecto educativo. Sin embargo, es evidente que su sola sanción no promueve automáticamente la obligatoriedad. En efecto, es necesario desplegar un conjunto de políticas de Estado que aseguren, por un lado, una oferta educativa capaz de albergar a toda la población en edad, y por otro, la disponibilidad de mecanismos de control que obliguen a las

familias a enviar a sus hijos a la escuela. (DIKER, 2002, p. 17)

La reglamentación de la obligatoriedad resulta ambigua en el Nivel Inicial y muchas veces contradictoria con el principio de derecho para todos los niños en edad de asistir. En las últimas décadas la provincia reguló la asistencia obligatoria progresivamente, comenzando en 1996 con la obligatoriedad de asistencia a los 5 años de edad. La institucionalización tuvo como consecuencia inmediata el cierre de numerosas secciones de 4 años para crear cupos para las secciones de 5 años. En 2015 se decreta la obligatoriedad de la sala de 4 años, y nuevamente se recurrió al cierre de otras secciones como es el caso del Ciclo Maternal para garantizar la cobertura ante la no previsión de infraestructura edilicia, recursos de creación y sostenimiento, así como los cargos docentes necesarios. Esto da cuenta que, al emitirse una norma de obligatoriedad desde el Estado, no se han tomado todas las previsiones, consecuentemente el derecho de un grupo etario de la población infantil se garantiza provisoriamente sobre la base de resentir los derechos de otros niños más pequeños. Las regulaciones estatales no se basan en las necesidades reales y potenciales de cada grupo de población y su contexto. Se realizan regulaciones macro sin una programación anclada en el territorio y con acompañamiento de un proyecto de financiamiento factible.

Como sostiene Tiramonti (1996:29) “en el plano específico de la educación asistimos a una conformación paradigmática que ha construido agendas de gobierno más o menos homogéneas en la región y está proveyendo metas y objetivos a los sistemas educativos nacionales.” Pero la realidad de la Educación Infantil muestra que la calidad y los objetivos de la atención brindada difieren en las distintas regiones del mundo generalmente determinadas por las posibilidades económicas de cada contexto. En los países con mayor nivel de desarrollo los programas destinados a la infancia plantean objetivos mayoritariamente pedagógicos y se han convertido en una cuestión prioritaria en las agendas educativas.

Una realidad muy diferente se plantea en los países menos desarrollados en los que abundan programas que priorizan lo asistencial en desmedro de lo pedagógico, con una gran diversidad de ofertas de atención para la infancia. Estos países dependen de organismos crediticios para financiar sus programas y como condición de los préstamos deben cumplir las condiciones que se imponen tanto económicas como ejecutivas.

El Banco Mundial en sus propuestas, plantea a la Educación Inicial como

“una preparación previa para la escuela” cuyo beneficio se limita a la prevención del fracaso escolar y, desde este punto de vista, sería una medida que permitiría ahorrar recursos que de otra manera se invertirían en repetición y deserción. Así la eficacia y la calidad de la Educación Inicial se evalúa en función del desempeño y el rendimiento de los niños en los niveles educativos posteriores, y no se toman en cuenta las necesidades y derechos de los niños a recibir educación en edades tempranas.

Las últimas reformas educativas en Argentina se han centrado en la adaptación a las condiciones que establece el “nuevo orden mundial” y a las relaciones sociales que se constituyen a partir de él. Se esbozan así “sistemas educativos eficientes” que desplazan el debate sobre políticas educativas que aspiren a garantizar la educación a todos y todas. Como sostiene Cullen “los sistemas tienden a ser interpretados como *mercados* educativos” que se perfilan bajo las pautas de organismos internacionales preocupados por la productividad y el rendimiento, minimizando la educación pública a partir de la progresiva transferencia al sector privado, lo cual aumenta la fragmentación de estos sistemas y la consecuente marginación y exclusión de vastos sectores de la población. En este contexto se analiza a las políticas de descentralización del sistema educativo que “conviven armónicamente con una marcada política económica de *privatizaciones* del sector estatal.” (CULLEN, 2004, p. 71)

En la provincia de Río Negro el proceso de transferencia^{viii} se inició en la década del 60, más precisamente en 1968 durante la presidencia de Onganía se sanciona y promulga la ley N° 17878 mediante la cual se transfieren “sin cargo a las provincias, las escuelas establecidas en sus respectivos territorios por aplicación de la Ley 4874^{ix} y las escuelas nacionales primarias existentes en los ex territorios nacionales”. Este proceso de transferencia se completará por las leyes 21089 y 21810 durante el gobierno militar de 1976 a 1983, y será concluido con la implementación de la Ley 24049 del año 1992.

De esta forma el estado nacional afianza un *rol subsidiarista*, otorgándole un mayor espacio al ámbito privado, reconociéndole las mismas atribuciones que al oficial. Cabe resaltar que la existencia de “alternativas” de educación privada depende de la capacidad económica de los ‘potenciales usuarios’ y para coexistir con lo público necesita ser ‘demandado y utilizado’ por algún sector de la sociedad. Esta situación se torna dilemática en las zonas que no disponen de instituciones educativas públicas –v. g Jardines de Infantes- y su población no dispone de recursos

materiales para acceder al sector privado.

Desde hace décadas el Estado de Río Negro debió afrontar las responsabilidades de organizar y administrar un sistema educativo que progresivamente se ampliaba –considerando las instituciones nacionales que pasaron a depender exclusivamente de la provincia-, sin contar con todos los recursos necesarios para hacerlo adecuadamente. Ante esta problemática se amplió el ciclo de transferencias de responsabilidades, el Estado provincial fue asignando progresivamente responsabilidades a municipios y asociaciones civiles. Esta situación profundizó las desigualdades entre distintas regiones y localidades de la provincia ya que las posibilidades para sostener a sus instituciones son muy diferentes de acuerdo a las condiciones materiales de cada zona.

Segunda parte: la institucionalización en el territorio

Como “mecanismos institucionales” se identifica al conjunto de programas destinados a la infancia, los dispositivos de gestión poblacional^x, las estrategias institucionales de oferta educativa y de respuesta a las demandas sociales. Estos mecanismos se construyen y se ponen en funcionamiento a partir de los instrumentos legales, aunque los resultados de su implementación no necesariamente concreten las ideas plasmadas en la “letra de la legislación”.

En Latinoamérica la Educación Inicial, -en su conjunto- presenta un bajo nivel de desarrollo debido a que muy pocos países cuentan con una estructura consolidada para el nivel. En las últimas décadas se concretaron algunos adelantos significativos pero la estructura institucional sigue siendo confusa y compleja, con competencias que se superponen y muchas instituciones que no son supervisadas por ningún organismo oficial. Aunque los documentos de distintas administraciones y organizaciones manifiestan que todos los países latinoamericanos, “cuentan con instrumentos normativos que establecen, entre otros aspectos, la estructura del nivel inicial y sus objetivos fundamentales (...) expresa un consenso en torno a la necesidad de que el Estado regule y controle la oferta educativa dirigida a la primera infancia”^{xi} no queda claro qué sucede en la práctica.

En general la gestión y supervisión de los servicios del Nivel Inicial está a cargo de los ministerios, secretarías o direcciones de educación, a nivel nacional, provincial o municipal. Pero, tal como describe Diker (2002) la variedad de instituciones de atención a la infancia y la coexistencia de la función educativa con la

función asistencial del nivel determina que, en distintos países de la región –tal es el caso de Argentina–, coexistan los organismos del sector educativo junto a organismos de gestión de otras áreas (v.g. Bienestar Familiar, Bienestar Social, Ministerio de Trabajo, Salud) que priorizan el sostenimiento y control de instituciones de atención a la infancia de tipo asistencial.

En las regiones estudiadas se presenta la particularidad de la existencia de localidades con escasa población, en muchos casos no se constituyen municipios sino comisiones de fomento que dependen de los gobiernos de localidades más importantes. Los ‘radios de acción’ de algunos municipios superan ampliamente sus posibilidades reales para dar respuesta a las necesidades de cada localidad o paraje. Las prioridades se centran en la subsistencia de los habitantes, con acciones tendientes a las falencias alimenticias y de abrigo (especialmente en invierno), las problemáticas educativas quedan necesariamente en un plano secundario. En las entrevistas realizadas se apuntan datos sobre esta realidad, distintos actores sociales coinciden en remarcar la ausencia del Estado (en sus distintas ramas y ámbitos) en ‘lo educativo’.

Según los datos aportados por personal de áreas de acción social, los municipios de abocan al mantenimiento edilicio y realizan convenios con programas de asistencia a la población (esto incluye el sostenimiento de los comedores escolares). Estas condiciones, si bien contribuyen a la “asistencia” de escuelas y población, sólo permiten la “permanencia” de las instituciones sin posibilidad de proyectar una mayor cobertura educativa. En este contexto de ‘urgencias permanentes’ la dimensión pedagógica y las necesidades particulares que ella determina, se diluyen. Una maestra jardinera sintetiza los que muchas docentes del nivel vivencian: “Acá es muy complicado en todo sentido, la soledad, el asilamiento. Hay muchas dificultades para que los docentes tomen cargos en Pilcaniyeu, no te pagan movilidad. Corre por cuenta de cada uno. [...] El estado no existe. Es un abandono total.” (Docente de Nivel Inicial)

A partir de la descentralización emprendida por el Estado nacional se agudizaron las problemáticas particulares de cada nivel educativo, en el Nivel Inicial la transferencia repercute de manera “indirecta”, ya que gran parte de las instituciones del nivel han sido provinciales desde su fundación, pero las consecuencias del ajuste estructural necesario para afrontar las responsabilidades en los otros niveles son vivenciadas de la misma forma. Se torna muy difícil mantener las instituciones existentes y resulta aún más complejo crear nuevas respondiendo a

las necesidades de la sociedad. La principal variable que determina la apertura, permanencia y cierre de escuelas o secciones es la matrícula, condicionada por la dinámica sociodemográfica de cada región.

La población de Río Negro se concentra en los departamentos Bariloche, Adolfo Alsina y General Roca, mientras que los departamentos de la Región Sur tienen la menor cantidad de habitantes y con tendencia a su disminución por la constante migración -especialmente de los más jóvenes- hacia otras áreas productivas. En el ámbito rural y en la periferia de los centros urbanos la problemática se agudiza. Se considera que la población no es una variable independiente sino dependiente del sistema productivo^{xii}. Tanto el crecimiento socioeconómico como las crisis que se suceden determinan no sólo el auge de algunas actividades y el estancamiento de otras, sino que repercuten sobre los grupos humanos, su localización y redistribución.

La región Sur con sus variaciones locales, sigue siendo el área económicamente más deprimida con la práctica de la ganadería y minería extensivas que no resultan atractivas para el asentamiento de pobladores. Históricamente se registran pérdidas relativas y hasta absolutas de población. Esto determina una ‘dinámica’ particular en la existencia de las instituciones educativas. Según las entrevistas realizadas la disminución de la población, y en particular la emigración de los más jóvenes determina que las escuelas se cierren por falta de matrícula. El delegado del ministerio de educación y los supervisores coinciden en remarcar que se hace todo lo posible por mantener las instituciones pero que “si no dan los números o no hay proyección de matrícula se deben cerrar”. Esto implica necesariamente que los niños que quedan en el paraje no tienen la posibilidad de continuar su educación.

Los comentarios de las docentes entrevistadas ayudan a dimensionar la problemática: “Lo manifestaba yo como una necesidad, pero no tenía los números, yo les decía concretamente que no había número pero que había chicos que lo necesitaban.” (Directora, paraje Treneta). “Los chicos que viven en la zona rural generalmente no van a jardín, no hay residencia para los más chicos. Por ejemplo, tengo una alumna que vive en Comallo Arriba, muy lejos del pueblo y no puede llegar caminando.” (Docente, Comallo).

En los últimos años se han cerrado escuelas. Faltan alumnos para cubrir el mínimo. El personal, docentes, porteras incluyen a sus hijos, u otros familiares para mantener la matrícula y que no cierren las escuelas porque se quedan sin trabajo. En otros lados hay personal único, director a cargo de todos los grados incluso jardín, imagínate lo que es eso [...] (Director,

Pilcaniyeu)

Si otros niños llegan o nacen en esos parajes o en el campo (y se ‘conforma matrícula’) ya no tienen escuela, y debe comenzarse el circuito de reclamos y trámites para la apertura de una institución que antes existía. Aunque esta problemática forma parte de la historia de la región, se agudizó a partir de la década del 90, con la constante desaparición de escuelas rurales en regiones de escasa población. Tal como plantea Ezpeleta (1991: 49) “se condena a la exclusión a los niños de un campo clásicamente poco poblado cuyas regiones más pauperizadas se han convertido desde hace mucho tiempo en expulsoras de población”

Tercera parte: EE SC

Para caracterizar el panorama educativo en Argentina, y específicamente las particularidades regionales, resulta indispensable considerar el estudio realizado por Fernández, Lemos y Wiñar y publicado con el título *La Argentina Fragmentada. El caso de la Educación*. Los autores establecen una correlación entre la incorporación de los niños al Nivel Inicial y algunos indicadores socioeducativos llegando a la conclusión de que existe una estrecha relación entre escolarización de los niños de 5 años, las condiciones materiales de vida y el nivel educativo alcanzado por sus familias. Dichas condiciones se contextualizan en determinadas jurisdicciones generando un alto grado de disparidad respecto a la posibilidad de asistencia al Nivel Inicial en las distintas regiones. Los resultados de la investigación revelan los tempranos mecanismos de exclusión del sistema público de educación.

En la provincia de Río Negro como en otras jurisdicciones del país, se perciben desigualdades regionales en diferentes aspectos tales como desarrollo económico, calidad de vida, población, y también en la educación que se brinda o no a esta población. Tanto en la conformación del sistema educativo como en su desarrollo presenta rasgos diferenciados en las distintas regiones de la provincia.

Según datos censales del período 1980-2010 se pudo apreciar una notoria expansión cuantitativa del Nivel Inicial en Argentina. El crecimiento de la escolaridad de niños de 5 años fue del 3,9% acumulativo anual y el crecimiento de la población de esa edad fue del 0,8%. Estos datos muestran una ampliación de la cobertura a nivel nacional, pero no dejan vislumbrar las desigualdades entre provincias y al interior de cada una planteadas no sólo en la cobertura (*e.i.*

disponibilidad de instituciones del nivel, cantidad suficiente de salas y docentes) sino en las características que asume el nivel en las distintas jurisdicciones.

Con respecto a la heterogeneidad existente entre las jurisdicciones es posible mencionar que, si bien la tasa de escolarización neta en Argentina de niños de 5 años –según el censo de 1991– es del 72,6%; en igual período algunas provincias han logrado la universalización de la incorporación al sistema educativo de los niños de esta edad –v.g. Córdoba y La Pampa– mientras otras no llegan al 50% (las situaciones más desfavorables se encuentran en Corrientes, Formosa y Tucumán).

En la provincia de Río Negro en 1991 el 79,29% de los niños de 5 años asistían al Nivel Inicial y en 2001 el 80,71% (el promedio nacional fue del 78,79%). Analizando estas cifras se podría concluir que la provincia se encuentra por encima del promedio de escolarización nacional, pero no escapa a la tendencia de fragmentación intrarregional, dado que la realidad del sistema educativo provincial muestra notables diferencias entre departamentos, la mejor situación se presenta en los departamentos Bariloche con un 85,39 % de la población de 5 años escolarizada y Adolfo Alsina con un 84%. En los departamentos de la región sur los porcentajes varían notablemente: Valcheta registra el 65,62% de escolarización, El Cuy 70,21% y el departamento 25 de Mayo, el 72,5%.

Al analizar la desigual distribución de la riqueza que se expresa territorialmente puede establecerse una correlación entre las regiones con mayores índices de pobreza y aquellas que tienen menos asistencia a la escuela.^{xiii}

En la agenda del Estado provincial de Río Negro se avanza en algunos mecanismos institucionales para la materialización de los planteos regulatorios. Sin embargo, estos procesos son irregulares, con importantes falencias de infraestructura y recursos. El Estado municipal responde parcialmente al mantenimiento de edificios de acuerdo al presupuesto local y gestionando particularmente las urgencias de las instituciones educativas existentes. Los municipios son la rama del Estado que asiste a la población infantil más pobre a través de la institucionalización de Centros para la atención e la Primera Infancia.

En los últimos años fueron cobrando protagonismo las instituciones dependientes de organizaciones intermedias (*i.e.* sindicatos, empresas), de particulares, de centros comunitarios, y de ONG. El mayor porcentaje de cobertura de educación de niños menores de 3 años está en el sector privado, conformando un sistema de atención y educación con instituciones heterogéneas que dependen de particulares y requieren del pago de aranceles o cuotas lo que determina el acceso de

niños de sectores económicamente favorecidos. En las últimas décadas Organizaciones de la Sociedad Civil^{xiv} han consolidado una red de centros infantiles con distintas denominaciones y características que comparten la finalidad de atender las necesidades básicas de cuidado de niños pequeños de sectores populares. Estas instituciones se sostienen con aportes de la comunidad, de fundaciones, ONG^{xv} y de programas nacionales dependientes de la cartera de Acción Social.

Cabe remarcar la relevancia en la agenda social que se ha otorgado a la atención infantil, con algunas regulaciones relevantes y programas focalizados para el sustento de las actividades de estas instituciones. Las iniciativas de las OSC han dado lugar a progresos en el nivel regulatorio, la institucionalización y la garantía progresiva del derecho a la atención a sectores más cuantiosos de la población pobre de Argentina. Sintéticamente se puede inferir que estas organizaciones participan de manera indirecta en políticas públicas sobre infancia y familia. La relación explícita que tiene con el Estado se centra en la demanda y las respuestas que recibe para el sostenimiento material de la Organización. Principalmente la relación se establece con el Estado Municipal y su cartera de Acción Social.

La participación de las OSC en las políticas públicas puede responder a diferentes formatos y a diferentes momentos del ciclo de las políticas. Sin embargo, la territorialidad es una característica de este periodo. A su vez, para pensar la territorialidad es necesario situarnos históricamente, reconocer el escenario político, económico, social y cultural en el cual se pretende intervenir. Esto, necesariamente, nos lleva a pensar en términos de incidencia política. Es decir, la capacidad de las OSC de influir, condicionar o determinar la definición de la agenda pública, la formulación de una política, su ejecución o evaluación. (AA.VV 2015:4)^{xvi}

Estas iniciativas tienen avances, retrocesos y problemas por sus propias limitaciones materiales, de organización y la complejidad de su funcionamiento de acuerdo a su anclaje territorial. Así se gesta una heterogeneidad de organizaciones, también acciones individuales, algunas se consolidan mientras otras surgen ante la emergencia social y se diluyen luego. Las OSC analizadas comparten el rasgo de actuar sobre problemas focalizados de manera individual, en algunas situaciones compitiendo entre organizaciones, especialmente cuando en ellas comienzan a operar intereses como la relación con partidos políticos y la consecuente intención de captación de votos, la necesidad de obtención de recursos a través de subsidios estatales y / o de fundaciones privadas. Al respecto Gradin, García Delgado e De Piero (2015) mencionan que “la respuesta del Estado neoliberal al conflicto social fu

una batería de programas sociales asistenciales y focalizados, que se constituyeron en recursos codiciados por las instituciones”^{xvii}

El gran número de organizaciones de la SC existentes en Argentina cuya función se centra en la atención de familias y niños, ha incidido en el planteo de regulaciones por parte del Estado nacional como la Ley N° 26.233 Centros de Desarrollo Infantil. Promoción y regulación. Sancionada: Marzo 28 de 2007. Promulgada: Abril 24 de 2007 y el Decreto 12/02/2008. El contenido del discurso legal plantea sintéticamente, pero con precisión, la concepción de Centro de Desarrollo Infantil que se sostiene desde las regulaciones nacionales y vinculadas a “la promoción y protección de los derechos de niños y niñas”. Tanto esta ley como otras normas relacionadas se sustentan y explicitan en uno o más artículos, la garantía de los derechos de niños y niñas, incluso aludiendo directamente a la adhesión a la Convención sancionada en 1989, y fue producto de la necesidad de regular la cantidad y heterogeneidad de instituciones surgidas en las últimas décadas con la función principal la asistencia y cuidado de niños.

Agencias del Estado (nacional, provincial y municipal), han tenido que disponer de mecanismos institucionales y recursos para dar respuesta a las demandas de las OSC y adecuar, diseñar y proyectar programas específicos para relacionarse con ellas. Las carteras de Acción Social de las diferentes jurisdicciones son las encargadas de establecer los nexos con las OSC que trabajan con familias y niños pequeños y es en esta relación en la que se vislumbran las incidencias de las OSC, especialmente al analizar las demandas que realizan para sostener su funcionamiento.

Según plantean Delgado, Di Piero e Gradin (2015, p. 3) el actual modelo de intervención asumido por el Estado a partir del 2003 en la Argentina y en la región en general, a través de las políticas públicas activas, abrió una perspectiva diferente para las OSC, permitiéndonos reflexionar sobre la posibilidad de asumir un trabajo de coordinación y cooperación con el Estado, con sus limitaciones, contradicciones y potencialidades.

Recuperando los aportes de Adil Najam^{xviii}, “las relaciones entre objetivos y medios de OSC y gobierno puede atravesar relaciones de cooperación, complementariedad, cooptación o confrontación, las dos primeras parecen ser aquellas en las cuales logran asumir ambos sectores, papeles más activos y transformadores de las situaciones sociales de injusticia”. Este es un aspecto que resulta relevante para profundizar el estudio de la OSC estudiada, algunos datos dan cuenta de ciertos rasgos que podrían relacionarse a las primeras de estas relaciones,

principalmente la capacidad de sostenimientos de la organización y su relevancia en la resolución de problemas de la población infantil en su territorio.

REFEREÊNCIAS

ANGULO RASCO, F. El neoliberalismo o el surgimiento del mercado educativo. In: RASCO, Angulo et al. **Escuela pública y sociedad neoliberal**. Madrid: Miño y Dávila, 1999, p. 17-37.

BALDUZZI, J. Desigualdad y exclusión educativa en la educación inicial. **Informes y estudios sobre la situación educativa**, Bueno Aires, n. 3, Nov. 2004.

BARCO, S.; MANGO, M. Bases constitucionales y legales de la educación en la provincia de Río Negro. In: VIOR, S. (Dir.). **Estado y educación en las provincias**. Buenos Aires: Miño y Dávila, 1999.

BOSCH, L. Los últimos sesenta años en la educación preprimaria argentina. **Revista de Educación La Obra**, Año LXI, nº 750, p.104-110, 1982.

BRAVO, Hector. **Bases Constitucionales de la Educación Argentina**. Buenos Aires: CEAL, 1988.

CORAGGIO, J. **Desarrollo humano, economía popular y educación**. Buenos Aires: Aique, 1995.

CULLEN, C. **Perfiles ético: políticos de la educación**. Buenos Aires: Paidós, 2004.

DIKER, G. **Organización y perspectivas de la educación inicial en iberoamérica: principales tendencias**. Buenos Aires: Documentos de la OEI para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2002.

FELDFEBER, M. (Comp.) **Los sentidos de lo público: reflexiones desde el campo educativo. ¿Existe un espacio público no estatal?** Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas, 2003.

FERNÁNDEZ, M., LEMOS, M.; WIÑAR, L. **La Argentina fragmentada: el caso de la Educación**. Buenos Aires: I.I.C.E. Miño y Dávila, 1997.

FRIGERIO, G. Hacer del borde el comienzo de un espacio. In: AA.VV. **Infancias y adolescencias: teorías y experiencias en el borde**. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas, 2003, p. 6-14.

GARCÍA DELGADO, Daniel; DE PIERO Sergio; GRADIN, Augustina. **Diplomatura superior en organización de la sociedad civil**. Argentina: Flacso, 2015.

GARCÍA, L. MANZIONE, A. ZELAYA, M. **Clases de la cátedra política y administración de la educación: licenciatura de articulación en educación inicial**. Tandil: UNCPBA, 2003.

GIMENO SACRISTÁN, J. La educación pública: cómo lo necesario puede devenir en desfasado. In: **Escuela pública y sociedad neoliberal**. Madrid: Miño y Dávila, 1999, p. 65-82.

HARF, R. et al. Nivel inicial: aportes para una didáctica. Buenos Aires: El Ateneo, 1996.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSO. Anuario estadístico de la República Argentina. Argentina: INDEC, 2004a.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSO. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, Serie 4, Resultados Temáticos 4.2 La educación en la Argentina. 2004b.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSO. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, Serie 2, Resultados Generales nº 16 Provincia de Río Negro, 2004c.

KLOSTER, E. Transformaciones económicas y sociales en el marco de las políticas de ajuste en el Norte de la Patagonia. Ponencia presentada en el 8º Encuentro de Geógrafos de América Latina. Santiago de Chile: [s. n.], 2001.

MOLINA, M. Clase 14 Módulo III de la Diplomatura Superior en Organización de la Sociedad Civil. Argentina: Flacso, 2015.

MYERS, R. Atención y desarrollo de la primera infancia en Latinoamérica y el Caribe: una revisión de los diez últimos años y una mirada hacia el futuro. **Revista Iberoamericana de Educación**, v. 22, 2000.

NÚÑEZ, V. Infancia y menores: el lugar de la educación frente a la asignación social de los destinos. AA.VV. *Infancias y adolescencias. Teorías y experiencias en el borde*. (pp. 89-97). Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas, 2003.

OSZLAK, O. Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio Urbano. **Estudios CEDES**. Buenos Aires, 1991.

PAUTASSI, L. ¿Derechos o privilegios? Políticas redistributivas para la infancia en la Argentina. In: AA.VV. **Infancias y adolescencias: teorías y experiencias en el borde**. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas, 2003

PAVIGLIANITI, N. **El derecho a la educación: una construcción histórica polémica**. Buenos Aires: Secretaría de Publicaciones CEFYL. Facultad de Filosofía y Letras. U.B.A, 1993.

ⁱ El primer período corresponde a la investigación iniciada para la tesis “*Políticas públicas y derecho a la Educación Infantil en la provincia de Río Negro. Estudio de caso: departamentos Pilcaniyeu, 25 de Mayo y 9 de Julio, desde 1990 a 2005*”, FCHU UNICEN, Tandil, Argentina. Y la investigación sobre niveles educativos enmarcada en el Proyecto de Investigación *Dinámica económica y sociodemográfica, redistribución y movilidad territorial de la población de Río Negro en las dos últimas décadas*, bajo la dirección de Kloster, E., Universidad Nacional del Comahue (2005-2007).

ⁱⁱ Un primer reporte de la investigación fue presentado en 2008 “*Derecho a la Educación de la Primera Infancia. Un estudio en la Región Sur de Río Negro*”. Presentado en el X Congreso

- Nacional y II Internacional: “*Repensar la niñez en el siglo XXI*”, REDUEI. Mendoza, Argentina. Avances posteriores se socializaron en 2010 “*El rol del Estado y de la Sociedad Civil en la educación y atención de la Primera Infancia en Argentina*”. Presentado en el Panel: Investigaciones universitarias en Primera Infancia. III Jornadas de Educación Inicial “*Educación y primera infancia en la agenda*”. Facultad de Psicología, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. Junio
- ⁱⁱⁱ El primer período corresponde a la investigación iniciada para la tesis “*Políticas públicas y derecho a la Educación Infantil en la provincia de Río Negro. Estudio de caso: departamentos Pilcaniyeu, 25 de Mayo y 9 de Julio, desde 1990 a 2005*”, FCHU UNICEN, Tandil, Argentina. Y la investigación sobre niveles educativos enmarcada en el Proyecto de Investigación *Dinámica económica y sociodemográfica, redistribución y movilidad territorial de la población de Río Negro en las dos últimas décadas*, bajo la dirección de Kloster, E., Universidad Nacional del Comahue (2005-2007).
- ^{iv} Un primer reporte de la investigación fue presentado en 2008 “*Derecho a la Educación de la Primera Infancia. Un estudio en la Región Sur de Río Negro*”. Presentado en el X Congreso Nacional y II Internacional: “*Repensar la niñez en el siglo XXI*”, REDUEI. Mendoza, Argentina. Avances posteriores se socializaron en 2010 “*El rol del Estado y de la Sociedad Civil en la educación y atención de la Primera Infancia en Argentina*”. Presentado en el Panel: Investigaciones universitarias en Primera Infancia. III Jornadas de Educación Inicial “*Educación y primera infancia en la agenda*”. Facultad de Psicología, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. Junio
- ^v Losso, M. (2016) Tesis en curso del Doctorado en Educación de la Universidad Nacional del Comahue.
- ^{vi} Para efectuar el estudio se seleccionaron los departamentos 25 de Mayo, Pilcaniyeu y 9 de Julio de la Línea Sur. A priori se cree que estas características se repiten en el resto de la región y este estudio exploratorio sirve de base para comparaciones con otras áreas de la provincia y como ejemplo para observar tendencias futuras.
- ^{vii} Según Torres, H., citado por Fernández Lemos e Wiñar (1997, p.85), “las relaciones sociales y estructurales interactúan de modo tal que la «estructura espacial no debe ser vista solamente como la arena en la cual la vida social se desarrolla, sino como el medio a través del cual las relaciones sociales se producen y reproducen”
- ^{viii} La *transferencia* se sustenta en una racionalidad económico-financiera, más que en una redefinición del sistema educativo centralizado.
- ^{ix} Ley 4874 del año 1905, conocida como Ley Láinez, establece que la nación puede crear escuelas en aquellas provincias y territorios nacionales que no pudieran cumplir adecuadamente con el artículo 5° de la Constitución Nacional, por no contar con el presupuesto suficiente. El desigual crecimiento del país, bajo la hegemonía porteña de los sectores de la oligarquía, genera un proceso de fragmentación del interior en las “mal llamadas provincias pobres y provincias ricas” (CUCUZZA, 1986, p. 107)
- ^x Tomo estas categorías de Nuñez, V. quien las plantea en el contexto de sus trabajos de Pedagogía Social. La autora hace referencia a “la serie de operaciones que se pone en marcha cada vez que se apela a la idea de prevención”. Supone el “intervencionismo social” a partir de distintas estrategias que pueden estar implementadas a través de programas, instituciones sociales, colectivos o individuos. (Ver Nuñez, (2003) “Infancia y menores: el lugar de la educación frente a la asignación social de los destinos”. En AA.VV, Op. Cit.)
- ^{xi} DIKER, G. **Organización y perspectivas de la educación inicial en iberoamérica**: principales tendencias. Buenos Aires: Documentos de la OEI para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2002.
- ^{xii} KLOSTER, E. (Dir.) Proyecto Dinámica económica y sociodemográfica, redistribución y movilidad territorial de la población de Río Negro en las dos últimas décadas. (H084) Neuquén: Universidad Nacional del Comahue, Departamento de Geografía, Facultad de Humanidades. (2003-2006)
- ^{xiii} Ver BALDUZZI, J. Desigualdad y exclusión educativa en la educación inicial. **Informes y estudios sobre la situación educativa**, Bueno Aires, n. 3, Nov. 2004.
- ^{xiv} El contexto de surgimiento de la Organización se describe fundamentalmente por la época de inicio (1999-2000). Contexto de crisis del modelo neoliberal, que da sus últimos y letales coletazos, especialmente en nuestro país, afectando de manera más acuciante a la población más empobrecida. Cabe mencionar, tal como lo plantea García Delgado, De Piero e Gradin (2015) que “la crisis del modelo no fue sólo en Argentina, ni sólo en los países periféricos; fue una crisis internacional relacionada con la globalización competitiva y financiera [...] burbujas especulativas”^{xiv}. Siguiendo la caracterización que realiza este autor el Estado neoliberal se basa en un estado mínimo que deja lugar a la preponderancia del mercado, que promueve una concepción de ciudadano como consumidor desplazando la concepción “asociada a derechos sociales y a una idea de comunidad”. “En nuestro país, el modelo neoliberal generó un conjunto de contradicciones económicas, políticas y sociales que lo llevaron a una situación de ingobernabilidad sistémica [...] desestructuración de

los aparatos productivos y aumento del desempleo” (GARCÍA DELGADO; DE PIERO; GRADIN, 2004, p. 15). Así se llega a la exclusión de amplios sectores sociales, ante la necesidad y la falta de respuesta de las agencias estatales, comienzan a surgir iniciativas solidarias, comunitarias y focalizadas en los sectores más afectados.

^{xv} Las ONGs son las organizaciones que proliferan en este proceso, aunque no son las únicas, y otros tipos de iniciativas van teniendo un rol preponderante, como es el caso de las asociaciones comunitarias. Según Iamamoto^{xv} “las ONGs han sido utilizadas también como una de las formas de tercerización de prestación de servicios sociales, a través de asociaciones, evitándose la ampliación de cuadros de funcionarios públicos”. Considerando que gran parte del trabajo lo realizan voluntarios, esto es un mecanismo no sólo de achicamiento del Estado, sino que operó como profundizador de la disminución de trabajo rentado y en blanco.

^{xvi} Coordinación Académica de la Diplomatura Superior en Organización de la Sociedad Civil. (2015) Cierre del Módulo 2. Argentina: Flacso

^{xvii} GARCÍA DELGADO, Daniel; DE PIERO Sergio; GRADIN, Augustina. **Diplomatura superior en organización de la sociedad civil**. Argentina: Flacso, 2015. p.23.

^{xviii} Citado por Villar 2003 y recuperado en Molina, M. Clase 14 Módulo III de la Diplomatura Superior en Organización de la Sociedad Civil. Argentina: Flacso, 2015. p. 29.