

La materialización de las políticas educativas de Nivel Inicial en la Ciudad de Córdoba: de la expansión de la matrícula a la inclusión socioeducativa

The materialization of Early Education policies in Córdoba city: from the expansion of enrollment to socio-educational inclusion

 **Carolina Maricel Cossutta**
ccossutta30@gmail.com

 **Carlota Ilario**
carloilario86@gmail.com

Escuela de Ciencias de la Educación
Facultad de Filosofía y Humanidades. UNC
Recibido 06/02/2023; aceptado 01/12/2023

Resumen

En las últimas décadas la Educación Inicial en Córdoba demostró una importante expansión en la matrícula, producto de la definición de la obligatoriedad de la sala de 5 años (Ley N° 8113/1991) y la posterior extensión de la obligatoriedad a la sala de 4 años (Ley N° 9870/2010). Sin embargo, asegurar el acceso al jardín no es una condición suficiente para garantizar la inclusión socioeducativa, sino que existen desafíos para las escuelas que se debaten entre el texto de la Ley y sus posibilidades reales de hacerla efectiva, con mayor o menor ayuda del Estado provincial.

En este trabajo se indaga sobre los sentidos que las *políticas públicas de inclusión socioeducativa* adquieren para sus actores institucionales y qué estrategias construyen directivos y docentes para ponerlas en práctica y garantizar la inclusión socioeducativa en el jardín.

Palabras clave: políticas educativas; Educación Inicial; inclusión socioeducativa; “ciclo de las políticas”.

Abstract

In last decades, Early Education in Córdoba has shown a significant expansion in enrollment as a result of the compulsory schooling of 5-year room (Law No. 8113/1991) and the subsequent extension to the 4-year room. (Law No. 9870/2010). However, ensuring compulsory schooling for 4 and 5-year-old children (understood as access to kindergarten) by itself is not a sufficient condition to guarantee socio-educational inclusion. There are challenges for schools that are debated among themselves: laws and its real possibilities of making it effective, with more or less help from the provincial State.

In this work we inquire about the meanings that public policies of socio-educational inclusion acquire for their institutional actors and what strategies built by directors and teachers to put them into practice and thus guarantee socio-educational inclusion in kindergarten.

Key words: educational policies; Early education; socio-educational inclusion; “policy cycle”.

CÓMO CITAR ESTE TRABAJO | HOW TO CITE THIS PAPER

Cosutta, C. M. e Ilario, C. (2023). La materialización de las políticas educativas de Nivel Inicial en la Ciudad de Córdoba: de la expansión de la matrícula a la inclusión socioeducativa. *Revista Síntesis* (13), 1-14.

Introducción

En este artículo se recupera el proceso de elaboración y las principales reflexiones a las que arribamos en el Trabajo Final de Licenciatura (TFL) titulado *La materialización de las políticas educativas de Nivel Inicial en la Ciudad de Córdoba: de la expansión de la matrícula a la inclusión socioeducativa*.

Se parte de una revisión histórica sobre la Educación Inicial en Argentina y en Córdoba que permite reconocer importantes avances legales y procesos muy considerables de expansión de la matrícula, sobre todo en las últimas tres décadas. Se recupera la perspectiva de la educación como un derecho humano y social a partir de la sanción de la Ley N° 26.061/2005 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la cual compromete al Estado Nacional a asumir el rol de garante de los derechos de los niños y las niñas, entre ellos el derecho a la educación, produciéndose de esta manera un cambio fundamental en la relación entre Estado e Infancia.

Se reconoce la sanción de la Ley de Educación Nacional 26.206/2006 (LEN) como un importante avance en la estructuración de la oferta educativa para la primera infancia al dar continuidad legal a la obligatoriedad de la sala de cinco (5) años y a la universalidad de la sala de cuatro (4) ya establecidas en la Ley Federal de Educación de 1993, y su posterior modificatoria, la Ley N° 27.045/2014 la cual extiende la obligatoriedad a la sala de cuatro (4) años inclusive y el compromiso del Estado Nacional y de las administraciones provinciales de alcanzar la universalización de la sala de tres (3) años.

Además, se incluye la situación de pandemia por COVID-19 tras la irrupción de este virus de alcance global que puso al país en cuarentena, y a partir del cual las escuelas quedaron encapsuladas durante los ciclos lectivos 2020 y 2021. Esta situación nos alcanzó cuando nos preparábamos para realizar el trabajo de campo de esta investigación y nos brindó un escenario donde debimos poner en tensión el concepto de inclusión, haciendo foco en la visibilización de las desigualdades en contexto.

Entendemos que avanzar hacia la inclusión supone reducir las barreras de distinta índole que impiden o dificultan el acceso, la participación y el aprendizaje, con especial atención en los alumnos más vulnerables o desfavorecidos (Blanco, 2006) en un cambio que requiere del compromiso del conjunto de la institución enmarcado en la política educativa actual. Consideramos el hecho de que, “mientras que desde el -afuera- de la escuela puede parecer que se trata de una apropiación directa de una serie de políticas, las escuelas tienen diferentes capacidades para confrontarlas y ensamblar respuestas políticas” (Braun, Ball, Maguire y Hoskins, 2011, p. 46). Así es como el contexto donde está inserta

la institución y las características de cada escuela en su singularidad, influyen de manera distinta en la puesta en práctica de las políticas ya que, “las escuelas producen, en cierta medida, su propia -adopción- de una política, diseñada sobre aspectos de su cultura o ethos, así como por las necesidades situadas dentro de las limitaciones o posibilidades del o de los contexto(s)” (Braun y Ball et al, 2011, p. 46). De esta manera, las políticas se ponen en práctica en condiciones materiales, con diferentes recursos y atendiendo a problemas específicos.

La preocupación que guía esta investigación tiene que ver con los alcances y límites de las políticas de educación inicial para promover la inclusión socioeducativa en el interior de los jardines de infantes de Córdoba, pero también por las posibilidades reales de los actores institucionales de brindar una educación de calidad en tiempos de pandemia.

Este trabajo centra los interrogantes y el análisis sobre el tramo de escolaridad obligatoria de la Educación Inicial, es decir, las salas de 4 y 5 años, de dos (2) jardines de infantes públicos (los cuales llamamos C.E.N.I “A” y C.E.N.I “B”)¹, ubicados en zona sur y suroeste de la Ciudad de Córdoba, aunque enmarcados en una mirada más amplia que involucra al Nivel Inicial completo.

Recuperamos los aportes teóricos de S. Ball y R. Bowe sobre el abordaje del “ciclo de las políticas” y la importancia del contexto para la “puesta en acto” de políticas. Esta decisión teórico metodológica facilitó la reconstrucción de la trayectoria de las políticas de Nivel Inicial incorporando para el análisis los discursos internacionales, los instrumentos normativos de alcance nacional y provincial y los documentos de elaboración institucional. Este diseño nos permitió además, dar cuenta de las reinterpretaciones que hacen de las políticas de inclusión los actores institucionales y recuperar las estrategias y acciones que ponen en acto en el contexto de la práctica.

Herramientas teóricas y metodológicas para el análisis de las políticas de inclusión socioeducativa en el Nivel Inicial

La búsqueda de un esquema teórico-metodológico que posibilite dar cuenta del proceso de materialización de las políticas de inclusión en el Nivel Inicial nos llevó a servirnos de los aportes de S. Ball y R. Bowe sobre el *abordaje del “ciclo de las políticas”* y de Braun y Ball *et al* sobre

1. C.E.N.I es la sigla que se utiliza en la Provincia de Córdoba para nombrar a los Centros Educativos de Nivel Inicial. A lo largo de todo el análisis, utilizaremos esta referencia cada vez que hablemos de los Jardines de Infantes estudiados diferenciando uno del otro como C.E.N.I “A” y “B” respectivamente.

la *importancia del contexto para la “puesta en acto” de políticas*. Este encuadre nos permitió por un lado, examinar de qué manera los actores institucionales interpretaron los documentos oficiales sin perder de vista que la historia, las prácticas y el contexto, operan en las reinterpretaciones que los mismos hacen de la política original y por el otro, identificar las estrategias y acciones que pusieron en acto en pos de garantizar la inclusión socioeducativa de los niños/as en el jardín de infantes.

El análisis además exigió posicionarnos en la definición de inclusión socioeducativa que se relaciona tanto con el *acceso* como con la *participación y logros de todos los alumnos* (Blanco, 2006). Entendimos que si bien el concepto ha estado ligado muchas veces a la definición de “integración escolar” (Sverdlick, 2019), en nuestros días tal definición se ha ampliado llegando a abarcar otras inclusiones vinculadas con la vulnerabilidad social y con los derechos humanos (UNESCO, 2007) por lo cual es fundamental contemplar la diversidad del alumnado y las necesidades de cada uno de ellos (Blanco, 2006).

A partir de un diseño metodológico cuanti-cualitativo se revisaron fuentes documentales diversas recuperando investigaciones y aportes teóricos relacionados con la problemática abordada. Reconstruimos la trayectoria de las políticas de Nivel Inicial incorporando para el análisis los discursos internacionales, los instrumentos normativos de alcance nacional y provincial y los documentos de elaboración institucional, como el PEI, PCI y las planificaciones docentes. Abordamos el contexto de las dos instituciones objeto de este estudio a partir de la realización de entrevistas semi-estructuradas a todo el personal docente que trabaja y tiene a su cargo las salas de 4 y 5 años en los C.E.N.I “A” y “B” y al equipo directivo (directoras y secretarías docentes) con el fin de lograr la progresiva densificación y emergencia de teoría y construir dimensiones y categorías sobre las cuales poder profundizar y obtener una mayor cantidad y calidad de información. Estas entrevistas se realizaron durante el primer semestre del año 2021 a través de la plataforma Meet debido a la obligación de mantener distanciamiento social producto del estado de pandemia. Además, se tomaron en cuenta aportes valiosos del personal de limpieza y personal de PAICor, en oportunidades en las que pudimos acercarnos de forma presencial a las escuelas.

Para el análisis e interpretación del material empírico se procedió a sistematizar y triangular la información recolectada ya que como plantea Elsie Rockwell (2009), “(...) no puede haber divisiones entre la tarea de recolección de datos y el trabajo de análisis que son partes indisociables del proceso investigativo asumidas por las mismas personas” (Rockwell, 2009, p. 3). Construimos para el análisis cinco dimensiones a partir de las cuales fuimos encontrando y delineando algunas categorías.

Las dimensiones de análisis fueron diseñadas tomando como guía las preguntas de investigación de este estudio y se encuentran formuladas de la siguiente manera:

- Perspectivas acerca de la inclusión socioeducativa.
- Estrategias y acciones de inclusión.
- Condiciones materiales y NO materiales que inciden en la puesta en acto de políticas de inclusión.
- Políticas sociales que contribuyen al sostenimiento de la Educación Inicial.
- Inclusión socioeducativa en pandemia.

Las dimensiones descritas posibilitaron la construcción de categorías que surgieron como resultado de la triangulación del material empírico con la teoría y el análisis. Podemos mencionar las siguientes:

- En relación a las perspectivas acerca de la inclusión socioeducativa identificamos la inclusión como *proceso habilitante*, la inclusión como *acceso a la escuela* y la *resistencia a la inclusión*.
- En lo que refiere a las estrategias y acciones de inclusión en el contexto institucional encontramos la *comunicación intrainstitucional*, el *trabajo en equipo* y los *vínculos familia-escuela* y a nivel áulico, *estrategias que habilitan y educan para la vida* y *estrategias de negación y resistencia a la inclusión*.
- En lo concerniente a las condiciones materiales establecimos *lo edilicio* y *los recursos pedagógicos* y en relación a las condiciones NO materiales, *la percepción del docente sobre sus propias prácticas cuando se debate entre asistir y/o educar*.
- Por último, al referirnos sobre las políticas sociales que contribuyen al sostenimiento de la Educación Inicial profundizamos sobre dos de las cuales los actores refieren como las más importantes, el *Decreto N°1602/2009 de Asignación Universal por Hijo (AUH)* y el *Programa de Asistencia Integral Córdoba (PAICor)*.

Resultados alcanzados en la investigación

Sobre la construcción histórica del Nivel y la obligatoriedad en los textos políticos

La revisión de la historia del Nivel Inicial en Argentina nos permitió reconocer que el jardín de infantes hasta la década del 40 fue una institución escasamente difundida a nivel nacional y provincial. Recién durante los gobiernos peronistas de los años 40 y 50, la

educación inicial toma un nuevo impulso debido a políticas públicas dirigidas a la infancia (Fernández, 2010), lo que impulsa la expansión de la matrícula. Sin embargo, durante el período que coincide con la última dictadura militar en el país, dicho crecimiento se detuvo y como todas las demás instituciones, el nivel inicial fue controlado y vigilado (Conti, 2012 y Fernández, 2010).

En los años 90 se hace evidente en los discursos internacionales la preocupación por la formación de los individuos desde temprana edad y la consideración de la educación de los niños menores de 5 años como un asunto de derecho. En consecuencia, podemos observar en nuestro país la influencia de tales discursos por ejemplo, en la concepción de infancia desde un enfoque de derechos o en la definición de la obligatoriedad de al menos uno de los años del Nivel, la sala de 5 años.

En lo que refiere a la obligatoriedad en el Nivel Inicial, la provincia de Córdoba fue pionera al incorporar la exigencia de la escolarización obligatoria para la sala de 5, en el año 1991, a partir de la sanción de la Ley Provincial N° 8113. A nivel nacional, la obligatoriedad de asistencia para niños y niñas de 5 años se establece en el artículo 10 de la Ley Federal de Educación N° 24.195/1993.

Algunos estudios muestran que es entonces cuando se vuelven a registrar procesos muy considerables de expansión de la matrícula en el Nivel Inicial (DINIECE 2007, DINIECE 2010). Distintos autores coinciden en afirmar que tal expansión se da como consecuencia de la obligatoriedad de la sala de 5 años (Batiuk e Izcovich, 2005; Diker, 2002; Izcovich, 2013).

Como vemos, es posible identificar progresos en términos de atención a la infancia en los 90. Sin embargo, va a ser en el 2000 donde la preocupación por el derecho a la educación en nuestro país se va a orientar a esta franja etaria y donde podremos observar los mayores avances en relación a la educación de la primera infancia en Argentina. Ejemplo de ello es la Ley Nacional de Educación N° 26.206/2006 la cual ratifica la obligatoriedad de la sala de 5 años e impulsa a las jurisdicciones a alcanzar la universalización de los servicios educativos para niños de 4 años. Tiempo después, una modificatoria a la LEN (la Ley N° 27.045/2014) extiende la obligatoriedad a la sala de 4 años inclusive. En Córdoba, la obligatoriedad de la sala de 4 años se establece en el artículo 26 de la Ley Provincial de Córdoba N° 9870/2010. Otro hito significativo para la atención a la primera infancia se da a propósito de la sanción de la Ley N° 26.061/2005 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes la cual compromete al Estado Nacional a asumir el rol de garante de los derechos de los niños y las niñas, entre ellos el derecho a la educación (Art. 15), produciéndose de esta manera un cambio fundamental en la relación entre Estado e Infancia.

Ahora bien, estudios previos han demostrado que establecer la obligatoriedad de asistencia a las salas de 4 y 5 años y promover el acceso al jardín no son condiciones suficientes para garantizar la inclusión socioeducativa (Batiuk e Itzcovich, 2005; Batiuk y Coria, 2015).

Parte del reconocimiento al derecho a la educación en la primera infancia se concretará brindando las posibilidades de acceso adecuadas a la escolarización inicial, lo que implica la adopción de todas las medidas necesarias para llegar a los niños de poblaciones más necesitadas, siendo la responsabilidad del Estado garantizar el cumplimiento efectivo de este derecho (LEN Art. 7). De todos modos, desde hace largo tiempo se reconoce que el derecho a la educación no sólo abarca la posibilidad de acceso a la enseñanza sino además la obligación de mejorar la calidad, tanto respecto cuestiones materiales como la infraestructura y los recursos pedagógicos, como en relación a los contenidos de la enseñanza (LEN Arts. 4 y 11; Ley 9870/2010 Art. 5). La concepción y aplicación de un enfoque de educación que garantice la inclusión necesita de un marco general que aborde el derecho a tener acceso a la educación pero tal educación debe ser de calidad (Echeita y Duk, 2008).

Es preciso señalar que tanto a nivel nacional como provincial, los avances normativos se conjugan con un discurso que asume la inclusión como eje vertebrador de las políticas educativas. De todos modos, como sostienen Gluz y Moyano (2014) “se evidencian dificultades para traducir las orientaciones generales en prácticas pedagógicas que conduzcan al cumplimiento efectivo de los derechos educativos consagrados en las leyes, en especial en los niveles recientemente incorporados a la escolaridad obligatoria como es el Nivel Inicial” (Gluz y Moyano, 2014, p. 20).

Como sostienen las maestras y directoras entrevistadas, algunas de estas dificultades tienen que ver por un lado, con las condiciones edilicias de las instituciones para la primera infancia y la falta de recursos pedagógicos y por el otro, con la percepción del docente sobre sus propias prácticas cuando siente que asume una tarea para la que no se encuentra preparado/a y no recibe el apoyo que necesita por parte de las autoridades, motivo por el cual, el garantizar la inclusión se percibe como una presión y obligación. Además, también debemos considerar que la calidad de la oferta se inscribe en la tensión del Nivel Inicial entre lo asistencial y lo educativo que se reactualiza en clave de la falsa oposición entre el cuidado y lo pedagógico (Gluz y Moyano, 2014).

Acerca del contexto en la “puesta en acto” de políticas

Uno de los propósitos que persigue esta investigación estuvo ligado a analizar el contexto escolar dando cuenta de la importancia que adquieren ciertos aspectos de la realidad escolar en el proceso de puesta en acto de las políticas educativas.

Los hallazgos al analizar los *contextos situados, materiales, profesionales y externos* (Braun y Ball et al, 2011), nos permitieron identificar los procesos de puesta en marcha de las políticas de inclusión en las instituciones y la efectiva distancia entre las intencionalidades de la política y su materialización. Además, nos brindó herramientas para comprender que las condiciones de la puesta en acto de políticas son las que producen una determinada recontextualización de la política que a veces se aleja de su intencionalidad inicial.

Profundizar sobre cuestiones como la ubicación, historia y matrícula de las instituciones analizadas se volvió clave para comprender las dificultades a las que deben hacer frente y las estrategias puestas en marcha por los actores institucionales del C.E.N.I “A” cuando deben responder la gran cantidad de familias que buscan matricular a sus niños en el jardín y este carece de espacio físico. Caso contrario, cuando la matrícula no solo es baja sino que además existe una cierta tendencia a la deserción, como en el caso del otro jardín objeto de estudio, el C.E.N.I “B”, identificamos numerosas acciones que ponen en acto docentes y directivos para sostener la asistencia.

Por otra parte, también resultó relevante para comprender la puesta en acto de la política, analizar aspectos relativos a infraestructura y a los recursos materiales y pedagógicos con los que cuenta la institución. Las entrevistas realizadas demostraron respecto a este asunto, que los actores institucionales consideran que la propuesta formativa que ofrece cada escuela está ligada a las posibilidades materiales de poder llevarla a cabo. La ausencia de recursos materiales básicos en la zona donde se encuentran los jardines y en las instituciones mismas (el agua, la luz, el espacio en las aulas y en la escuela, materiales didácticos), aparecen como los temas más urgentes para absorber la creciente demanda proveniente del aumento poblacional en los barrios donde están ubicados los jardines, según comentaron algunas entrevistadas. En este sentido, docentes y directivos de ambas instituciones refirieron que las escuelas pasan necesidades que se relacionan con el mantenimiento del edificio y carecen de insumos y equipamiento para optimizar la formación de los alumnos. Esto se encuentra en discordancia con el art. 3 inc. j de la Ley Provincial N°9870/2010 la cual establece que el Estado debe asegurar en el presupuesto provincial los recursos suficientes para el financiamiento del sistema educativo.

Dentro de los aspectos profesionales de la escuela, el análisis de los valores y compromisos, la experiencia de los profesores y la gestión política dentro de las escuelas, nos permitió entender la toma de decisiones en la elección e implementación de estrategias para materializar las políticas de inclusión socioeducativa en el jardín de infantes. Podemos decir al respecto, que los docentes y directivos se involucran de formas muy diferentes dependiendo del nivel de compromiso individual, la formación inicial y experiencia y, si tomamos en cuenta la situación en pandemia, debemos agregar también el equipamiento informático y los saberes pertinentes para aprovecharlos y la capacidad con la que cada maestro/a cuenta para adaptarse a estos cambios de forma repentina.

Respecto a programas y proyectos de ayuda social como los dos tomados en cuenta en este trabajo, el Decreto de alcance nacional N°1602/2009 de Asignación Universal por Hijo (AUH) y el Programa de la Provincia de Córdoba (PAICor), la mayoría de actores entrevistados afirmaron que los mismos contribuyen a establecer un piso de protección social y a garantizar el bienestar de los niños y niñas que asisten al jardín y de sus familias al buscar satisfacer necesidades como ser la de alimento, salud y educación.

En el caso de la AUH, la asistencia a los niveles educativos obligatorios constituye una de las condiciones establecidas por este decreto en vistas de lograr la escolarización de todos/as los niños y niñas. La otra condición se relaciona con la salud en tanto se debe probar el cumplimiento de los controles sanitarios y vacunación de los hijos o hijas. La AUH se pone en marcha en un contexto de fuerte preocupación por la inclusión y por los mecanismos de intervención pública capaces de efectivizarla (Gluz y Moyano, 2014) pero sus consecuencias sociales debemos comprenderlas en las cotidianidades escolares que transforman. Según los entrevistados, poder dar cuenta de la asistencia de los niños a las instituciones educativas y de los controles sanitarios y de vacunación correspondiente es avanzar en el cumplimiento de los derechos a la salud y a la educación de los más pequeños. En líneas generales, las personas entrevistadas consideran que estos programas son beneficiosos y ayudan a sostener los procesos de inclusión en la escuela.

En el caso del Programa de la Provincia de Córdoba PAICor, como afirmaron algunos de los docentes entrevistados, las familias le otorgan gran valor a la presencia del PAICor considerándolo un recurso muy importante a la hora de lograr la alimentación diaria de algunos de sus miembros, esto es fácilmente identificable para los actores institucionales quienes además comprenden que quizás, para muchas de las familias, el único alimento del día que reciben sus niños y niñas proviene del PAICor. Pese a esto, también existe la percepción de que la presencia del programa no contribuye a la autonomía alimentaria de las familias ni a la creación de los vínculos familiares positivos que se producen al compartir

la “mesa familiar”. Además, en el último tiempo signado por la pandemia, tampoco ha logrado resolver todas las dificultades existentes en el ejercicio del derecho a una alimentación diaria y nutricionalmente adecuada, ya que ha sufrido algunas modificaciones y cambios en su diseño e implementación. Primero fue suspendido, luego organizado en módulos de alimentos entregados como respuesta paliativa al cese de la presencialidad. En este sentido, los entrevistados manifestaron que los módulos muestran una baja proporción de aportes de proteínas (ausencia de huevos y carnes) como así también un bajo aporte en fibra, vitaminas y minerales al no contener frutas y verduras de estación. Esta iniciativa señala las deficiencias que produce en la calidad alimentaria el módulo de 34 productos secos para 45 o 30 días, según la confección y entrega recaiga sobre los municipios o las empresas licenciatarias, en comparación con el servicio de comedores presenciales.

La materialización de las políticas de inclusión socioeducativa desde las perspectivas sobre inclusión y las estrategias y acciones de los actores

En el contexto de los jardines de infantes estudiados, los actores entrevistados portan perspectivas diversas sobre la inclusión socioeducativa. Identificamos la inclusión como *proceso habilitante*; *la inclusión como acceso* y *la resistencia a la inclusión*.

Algunos docentes se refirieron la inclusión como un proceso que destaca la necesidad de abordar la singularidad, la atención a la diversidad, el lugar del interés, la motivación y la necesidad de atender las desigualdades de origen de los estudiantes y necesidades sociales, económicas y culturales que posibilitan un escenario proclive a la exclusión en educación. Todos estos aspectos se encuentran en sintonía con el paradigma de la inclusión socioeducativa que sostenemos las autoras de este trabajo. A esta forma de entender la inclusión la nombramos como proceso habilitante.

También encontramos aquellos discursos que se refieren a la inclusión como iniciativa que busca revertir la forma más clásica de exclusión que implica quedar “afuera” de la escuela, es decir, que comprenden la inclusión como acceso. Así entendida, muchas veces es vivida como un esfuerzo que implica matricular alumnos “a cualquier precio”. Esta situación plantea un problema que por lo general las escuelas no pueden resolver solas motivo por el cual, se termina trasladando la problemática a las familias quienes deben buscar otra escuela. Otra de las cuestiones que aparece vinculada a esto es el sostenimiento de la asistencia, lo que lleva a docentes y directivos a implementar numerosas estrategias y acciones para que los niños asistan a la escuela aunque lamentablemente no siempre lo consiguen.

Este panorama se profundizó a partir de la emergencia sanitaria producto de la pandemia por COVID-19 y la implementación de modalidades de aprendizaje a distancia ya que las desigualdades en el acceso a oportunidades educativas por la vía digital y las posibilidades

reales de conectividad de las familias aumentaron las brechas preexistentes para acceder a la información y al conocimiento y además, dificultaron la socialización y la asistencia a las clases virtuales.

Por último, identificamos discursos que representan lo que llamamos resistencia a la inclusión. En este sentido, los entrevistados manifiestan cierta resistencia al momento de transformar sus prácticas docentes en inclusivas ya que consideran que garantizar la inclusión es una obligación principalmente del Estado. En general, estos discursos aparecen en los actores menos experimentados y guardan estrecha relación con la función asistencial que muchas veces se lleva adelante en las escuelas cuando la población escolar que asiste al jardín vive en condiciones de vulnerabilidad social. Los actores entrevistados viven la inclusión como una imposición de las autoridades y una sobrecarga al rol docente, situación que les genera ansiedad y angustia.

Pese a esto, consideramos la tensión entre la función asistencial y la función educativa de la Educación Inicial no como dilemas que contraponen miradas irreconciliables sino como claves de lectura útiles para abordar distintos aspectos de la organización del Nivel. Coincidimos con Fernández (2015) en que:

No se trata de oponer el cuidado a lo pedagógico sino de situar la discusión acerca del carácter mismo de las tareas que se desarrollan en los jardines, desde la perspectiva de la crianza y el desarrollo al mismo tiempo que desde la perspectiva de la construcción de sujetos (p. 65).

Avanzar hacia la creación de escuelas inclusivas supone una apuesta decidida por una educación que dé respuesta a la diversidad. En el proceso, los actores ponen en acto numerosas estrategias de inclusión pero también, toman decisiones relacionadas con el “NO hacer”, lo que se traduce en estrategias de negación de la inclusión, de negación de derechos, de resistencia a la inclusión, como hemos elegido nombrarla. Estas estrategias de inclusión o de resistencia dependen del Proyecto Educativo Institucional y la gestión escolar, de la experiencia y formación del docente, de la posibilidad de trabajar en equipo y recibir apoyo de colegas y autoridades, de la capacidad de elaborar una propuesta flexible, de su posicionamiento respecto a la inclusión socioeducativa, de sus expectativas y motivaciones, entre otros.

Como sostiene Ball (2002), si olvidamos el papel fundamental que juegan los posicionamientos que vienen del sistema de creencias, caemos en la ingenuidad de pensar que las políticas por el solo hecho de estar escritas regulan las prácticas sociales sin intermediaciones, resistencias o cuestionamientos. De tal manera que estaríamos subvalorando el papel que los docentes juegan cuando se agencian de sus posibilidades de resistencia y/o de transformación de sus prácticas.

A modo de cierre

Las escuelas aplican políticas en circunstancias que no son siempre de su elección, a su vez “la formulación de las políticas y los hacedores de las políticas, tienden a asumir los mejores ambientes posibles para la implementación: edificios, alumnos, profesores y aun recursos ideales” (Braun y Ball *et al*, 2011, p.61). Sin embargo, como podemos ver, es necesario incluir en el análisis de las políticas, detalles de presupuestos, edificios o dotación de personal, los problemas que surgen, los compromisos y valores y las formas de la experiencia existentes, para así comprender que el marco para la puesta en acto de la política se relaciona con condiciones objetivas vinculadas a un conjunto de dinámicas subjetivas de interpretación, conformadas e influenciadas por factores específicos de cada escuela.

Queremos destacar que las principales contribuciones que perseguimos en esta tesis se basan en rescatar la perspectiva a partir de la cual las políticas no son simplemente “implementadas” sino que están sujetas a interpretaciones y son susceptibles de ser “recreadas” por los actores institucionales que actúan en el contexto de la práctica (Ball, 2002) ya que los mismos no enfrentan los textos políticos como lectores ingenuos sino que ellos vienen con sus historias, experiencias, valores e intereses y objetivos diversos. Tratamos de demostrar que mirar la “puesta en práctica” contribuye a comprender las formas creativas en que docentes y directivos producen y son producidos por las políticas educativas en contextos institucionales y profesionales específicos.

Bibliografía

- Ball, S. (2002). Textos, discursos y trayectorias de la política: la Teoría Estratégica. *Revista Páginas*. N° 2 y 3, 19-33. (Traducción de Estela M. Miranda). Recuperado de: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/pgn/article/view/14985>
- Batiuk, V. y Coria, J. (2015). *Las oportunidades educativas en el nivel inicial en Argentina. Aportes para mejorar la enseñanza*. OEI – UNICEF. Buenos Aires, Argentina.
- Batiuk, V. e Itzcovich, G. (2005). *Expansión y equidad de la Educación Inicial en la Argentina 1990-2003. Una aproximación cuantitativa*. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. Buenos Aires, Argentina.
- Beech, J. y Meo, A. I. (2016). Explorando el uso de las herramientas teóricas de Stephen J. Ball en el estudio de las políticas educativas en América Latina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(23). Recuperado de <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2417>

- Braun, A., Ball, S.J., Maguire, M. y Hoskins, K. (2011). Tomando el contexto escolar seriamente: Hacia una explicación de la puesta en práctica de las políticas en la escuela secundaria. En Miranda, E. M. y Lamfri, N. (Ed.), *La educación secundaria. Cuando la política educativa llega a la escuela*. (pp.45-62). Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila.
- Blanco, R. (2006). La equidad y la inclusión social: Uno de los desafíos de la educación y la escuela hoy. *REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. 4(3), 1-15. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55140302>
- Cardini, A. y J. Guevara (2019). *La regulación del nivel inicial en Argentina: panorama normativo*. Serie Mapa de la Educación Inicial en Argentina. UNICEF-CIPPEC. Buenos Aires, Argentina.
- CEPAL-UNESCO (Agosto, 2020). *La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45904/1/S2000510_es.pdf
- Conti, S. (2012). Perplejidades y rasgos en la historia de la educación inicial de Córdoba. *Revista Vinculando*. Recuperado de <https://vinculando.org/educacion/perplejidades-y-rasgos-en-la-historia-de-la-educacion-inicial-de-cordoba.html>
- Deneo, G. (2016). *Perspectivas acerca de la inclusión educativa* (Tesis de Maestría en Demografía y Estudios de Población). UR. FCS. Montevideo, Uruguay.
- Diker, G. (2008). ¿Cómo se establece qué es lo común? En: Diker, G. y Frigerio, G. (comps) *Educación: posiciones acerca de lo común*. Buenos Aires, Argentina: Del Estante Editorial
- DINIECE (2007). El Nivel Inicial en la última década: desafíos para la universalización. Área de Investigación e Información. *Boletín N°2*. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Buenos Aires, Argentina.
- DINIECE (2010). Las cifras de la Educación Inicial y sus modelos de organización. Área de Investigación y Evaluación de Programas. *Boletín N°8*. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Buenos Aires, Argentina.
- Echeita, G. y Duk, C. (2008). Inclusión educativa. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 6 (2), 1-8. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55160201>
- Fernández, M. y Pineau, P. (2010). Notas para una historia de la educación de la primera infancia. En Curso de Posgrado de Primera Infancia y Educación, Buenos Aires: Flacso Argentina.
- Gluz, N. y Rodríguez Moyano, I. (Junio, 2014). *Lo que la escuela no mira, la AUH "non presta"*. Experiencia escolar de jóvenes en condición de vulnerabilidad social. Trabajo presentado en Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina.
- Itzcovich, G. (2013). La expansión educativa en el Nivel Inicial durante la última década. *Cuaderno 16*. Recuperado de <http://www.siteal.iipe-oei.org>
- Mainardes, J. (2015). Abordaje del Ciclo de Políticas. Una contribución para el análisis de políticas educacionales. En Tello, C. (2015) (Ed.), *Los objetos de estudios de la política educativa. Educación y Sociedad*. 27(94). Recuperado de: <https://www.researchgate.net/publication/286935406>

- Miranda, E. (2011). Una “caja de herramientas” para el análisis de políticas educativas. La perspectiva de los ciclos de las políticas (Policy Cycle Approach). En Miranda, E y Bryan, N. (2011) (Ed.), *(Re) Pensar la Educación Pública. Aportes desde Argentina y Brasil*. Córdoba, Argentina. Editorial de la Facultad de Filosofía y Humanidades/UNC.
- Rockwell, E. (2018). Vivir entre escuelas: relatos y presencias. En Arata, N.; Escalante, J.C. y; Padawer, A. (Comps.), *Antología Esencial*.- Buenos Aires: CLACSO, Argentina.
- Sverdlick, I. (2019). Inclusión educativa y derecho a la educación: La disputa de los sentidos. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(26). Recuperado de <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.27.3197>
- UNESCO (Marzo de 2007). *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos. Documento de discusión sobre políticas educativas*. En el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC).

Documentos

- Ley Federal de Educación N° 24195/1993.
- Ley de Educación Nacional N° 26.206/2006.
- Ley de Educación Provincial N° 9870/2010.
- Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075/ 2005.
- Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, N°26.061/2005.
- Decreto N°1602/2009, Asignación Universal por Hijo para Protección Social.
- Diseño Curricular Córdoba para la Educación Inicial. 3, 4 y 5 años (2011).
- Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (2005).