

# **Las ludotecas escolares como política educativa del Estado Nacional durante el período 2006-2013.**

Analia Quiroz.

Cita:

Analia Quiroz (2021). *Las ludotecas escolares como política educativa del Estado Nacional durante el período 2006-2013. XIV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-074/564>

# **XIV Jornadas de Sociología: “Sur, pandemia y después”**

**-Mesa: Estado y políticas públicas-**

## **PONENCIA**

**El fortalecimiento de la Educación Inicial como unidad pedagógica.**

*Las ludotecas escolares como política educativa  
del Estado Nacional durante el período 2006-2013*

---

Autora: Analía Quiroz

Directora de la Tesis: Vilma Paura

Codirectora: Mónica Fernández País

## 1. INTRODUCCION

La Educación Inicial es el primer nivel del sistema educativo argentino que presenta identidad pedagógica propia y se caracteriza por contar con una didáctica específica y con materiales didácticos acordes y coherentes a la propuesta de enseñanza para niños menores de 5 años. En el año 2006, se sanciona la Ley de Educación Nacional (LEN) que, desde el enfoque de derecho, reorganiza el sistema educativo argentino y redefine el perfil del Nivel Inicial.

En el marco de la LEN, durante los tres períodos de gobierno del Frente para la Victoria (2003-2007; 2007-2011; 2011-2015), se promueven una serie de políticas educativas específicas que permitieron un crecimiento cuantitativo y cualitativo del Nivel Inicial. En particular, nos detendremos en el aspecto cualitativo en tanto que en la tesis buscamos analizar el proceso de fortalecimiento de la Educación Inicial como unidad pedagógica a través de las políticas de equipamiento material y simbólico ligado al juego en el Nivel Inicial. Dicha política educativa fue conocida como “Ludotecas Escolares”. Si bien este trabajo no busca indagar la particularidad de los gobiernos kirchneristas, necesariamente debe adentrarse en conocer las coordenadas de época, en tanto que el período tomado en la investigación se extiende entre los años 2006-2013.

Al estar enmarcada la tesis en los estudios cualitativos de las Ciencias Sociales se ha trabajado, centralmente, con el análisis documental y la aplicación de entrevistas en profundidad. Se buscó indagar, entre otras cuestiones, el lugar otorgado a la Educación Inicial dentro las políticas educativas nacionales, cuál fue el status político-pedagógico que se le pretendió dar a este nivel, cuáles fueron las razones para que el juego se convierta en el argumento principal de la política y de qué manera el contexto histórico y político configuración la política seleccionada para el análisis.

En esta oportunidad, estaremos presentando los primeros hallazgos que surgen a partir de la lectura y el análisis crítico de los documentos oficiales para continuar con el trabajo de análisis de las entrevistas realizadas a los informantes clave que han participado en distintos momentos de la política. Comenzamos dando una breve descripción del objeto de estudio y continuamos presentando el primer hallazgo en torno la construcción de la identidad política pedagógica de la Educación Inicial, para desplegar otra serie de hallazgos en torno conformación de la agenda pública y la particularidad de los actores involucrados en la política.

## **2. Rasgos de la política educativa denominada “Ludotecas Escolares” para el Nivel Inicial**

La tesis propone analizar el proceso de fortalecimiento de la Educación Inicial como unidad pedagógica a través de las políticas de equipamiento material y simbólico orientadas a promover la presencia del juego en las prácticas de enseñanza. La distribución de “Ludotecas Escolares” por parte del Estado Nacional abarcó la totalidad del universo<sup>1</sup> de instituciones de Nivel Inicial de gestión estatal. Las ludotecas consistieron en la selección, compra y distribución de una colección de juegos y juguetes para los jardines de infantes de todo el país. La política seleccionada será analizada a través de las líneas de acción desplegadas por el Estado nacional, como lo anunciamos en la introducción, durante el período 2006-2013. La investigación tiene como objetivo principal: reconocer el proceso de fortalecimiento de la Educación Inicial como unidad pedagógica a través de las políticas estatales de equipamiento material y simbólico sobre juego. Algunas preguntas que nos hicimos en el transcurso de la investigación giraron en torno a conocer de qué manera la selección del equipamiento favoreció o no el fortalecimiento de la identidad del Nivel Inicial; por qué el juego se instaló como clave para configurar la identidad de este nivel, de qué manera el contexto político-cultural favoreció, obstaculizó o moldeó la decisión de formular una política educativa con estas características, cuáles son las motivaciones que sustenta la búsqueda del fortalecimiento de la Educación Inicial, cómo participan y se posicionan los actores involucrados, directa o indirectamente, en esta política. En particular sobre juego no hemos preguntado: ¿de qué forma el juego se constituye como argumento para generar una política educativa?, ¿cómo ingresa en agenda el equipamiento didáctico como una política educativa?, ¿qué representan los materiales didácticos para el Nivel Inicial?

A modo de ser más específicos, a continuación, compartimos la matriz elaborada para el trabajo de investigación.

---

<sup>1</sup> El universo total corresponde a 13.662 unidades educativas de Nivel Inicial de gestión estatal. Datos de DINIIE-MEyDN, según Relevamiento anual 2015.

**Cuadro 1: Matriz de investigación**

<b>Título</b>	El fortalecimiento de la Educación Inicial como unidad pedagógica. <i>Las ludotecas escolares como política educativa del Estado Nacional durante el período 2006-2013</i>		
<b>Objetivo General</b>	Analizar el proceso de fortalecimiento de la Educación Inicial como unidad pedagógica a través de las políticas de equipamiento material y simbólico.		
<b>Objetivos Específicos</b>	Analizar la formulación de la política educativa sobre equipamiento material y simbólico para la Educación Inicial en relación con el juego en el marco de las políticas públicas del Estado Nacional.	Conocer el proceso de incorporación en la agenda nacional de la política educativa sobre recursos didácticos específicos de juego para la Educación Inicial.	Describir las características y los planteos de los actores intervinientes e influyentes en el proceso de definición de la política educativa sobre recursos didácticos para la Educación Inicial.
<b>Unidad de Análisis</b>	Políticas de equipamiento didáctico durante el período 2006-2013 en el Estado Nacional. El caso: ludotecas escolares		
<b>Unidad de recolección</b>	Documentos oficiales del Ministerio de Educación de la Nación Leyes del sistema educativo Actores relevantes del ámbito académico y político		
<b>Metodología</b>	Cualitativa Entrevistas en profundidad Relevamiento y análisis de documentación oficial		

Cabe resaltar que nuestro objeto de estudio cobra relevancia por su carácter universal, se aleja de los modelos focalizados de las políticas sociales y permite ver el regreso de la centralidad estatal como articulador de las mismas.

Vale la pena señalar que cuando nos referimos a equipamiento material o recursos didácticos, la política que estamos analizando remite a una selección de juegos y juguetes industriales que retoman formatos de juego clásicos del Nivel Inicial como son los juegos de construcción,

el juego dramático y los juegos con reglas convencionales. Por su parte, el equipamiento simbólico refiere a un cambio de enfoque en la perspectiva de juego dentro de las propuestas del Nivel Inicial. Este cambio consiste en abandonar la postura del juego como una actividad natural de los niños y promover el enfoque socio cultural del mismo.

### **3. EL NIVEL INICIAL DESDE UNA MIRADA POLÍTICO-PEDAGÓGICA**

El trabajo de investigación se enmarca en el campo de las políticas sociales, circunscrito a la política educativa. Esta decisión permitió abrir el horizonte en dos sentidos. Por un lado, sortear las investigaciones del ámbito de la Psicología y la Didáctica porque dado que es el campo que presenta mayores desarrollos. Por otro lado, abonar a la construcción de una mirada política pedagógica sobre la Educación Inicial. Este último punto lo reconocemos como área de vacancia.

La mirada política pedagógica sobre la Educación Inicial la fuimos construyendo, principalmente, apoyándonos en dos fuentes primarias: los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP) y la Ley de Educación Nacional (LEN). Estos dos documentos fueron la punta de lanza de los gobiernos del Frente para la Victoria que marcaron el rumbo de las decisiones de política educativa a nivel nacional.

Podemos afirmar que desde los NAP se desprende la concepción pedagógica-didáctica que dará un giro al sistema educativo nacional al reponer la centralidad de la enseñanza y a reorganizar su estructura. Reposición basada en una fuerte crítica a las políticas educativas, de tinte neoliberal, desprendidas de la Ley Federal de Educación vigente durante la década del '90 del siglo XX. Bajo la lógica de la "transformación educativa"<sup>2</sup> de los gobiernos menemistas se dieron dos movimientos importantes; el primero ligado al cambio de estructura del sistema educativo y el segundo ligado a la actualización curricular. En los que respecta a la estructura del Nivel Inicial, se la configuró organizada en dos ciclos: jardín maternal y jardín de infantes. En cuanto al aspecto curricular, se sancionaron los Contenidos Básicos Comunes (CBC) que respondían y retomaban el curriculum escolar clásico: Matemática, Lengua, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales, entre otras. La organización curricular plasmada en los CBC bajo la lógica disciplinar no hizo mención del lugar que se le otorgaría al juego. El interés estuvo puesto en superar la versión tradicional del Nivel Inicial ligada "a la socialización, la

---

<sup>2</sup> La Transformación Educativa a fue la forma de nombrar al conjunto de decisiones tomadas en el marco de la Ley Federal de Educación.

adquisición de pautas de convivencia y la estimulación de los procesos evolutivos”. Se modifican entonces los fundamentos sobre los cuales se estructura la tarea didáctica. Se reconceptualiza la socialización al ampliar sus alcances hacia los procesos de apropiación de los contenidos de la cultura y al centralizar la acción educativa en la organización y comprensión de la realidad” (MCyE, 1995: 27).

Está impronta disciplinar, propia del Nivel Primario y Secundario, es la que será fuertemente rechazada al momento de elaborar los NAP para el Nivel Inicial. En el texto de los NAP convergen y articulan los diferentes saberes desde una mirada integral buscando superar todo tipo de fragmentación de los de campos de conocimiento y/o disciplinar. Al mismo tiempo, pero ya en una discusión más amplia se repone el juego como uno de los derechos inalienables de la infancia y se brega por el cambio de paradigma dejando atrás las posturas psicologicistas e instrumentalistas para dar paso al enfoque socio-cultural. De este modo, deja de entenderse al juego como una conducta innata y natural de la infancia y se aleja del aplicacionismo del juego como, exclusivamente, un método de enseñanza. Entender al juego, desde una perspectiva cultural, dio forma a la definición contenida en los NAP: *“El juego en el Nivel Inicial orienta la acción educativa promoviendo la interacción entre lo individual y lo social, entre lo subjetivo y lo objetivado. Sin embargo, no todos los niños juegan de la misma manera y tampoco a los mismos juegos dado que son sujetos sociales portadores de una historia social culturalmente construida. La variación del juego está fuertemente condicionada por la pertenencia social, por la experiencia y condiciones de vida (a qué y cómo se juega). Si entendemos el juego como un producto de la cultura podemos afirmar que a jugar se aprende y en este sentido se recupera el valor intrínseco que tiene para el desarrollo de las posibilidades representativas, de la imaginación, de la comunicación y de la comprensión de la realidad”* (MEN, 2004: 13). Este extracto lo reconocemos como el antecedente y sienta las bases para lo que será el articulado de la LEN en el capítulo destinado al Nivel Inicial. Se evoca a la perspectiva social y cultural sobre juego, a la transmisión entre generaciones, a las variantes socio-comunitarias y, por lo tanto, se aleja del carácter innato e imprime la necesidad y responsabilidad de enseñar a jugar.

Dentro de los objetivos del Nivel Inicial pautados en la LEN se retoman estos sentidos que llevan a la redacción del inciso del artículo 20 de la siguiente manera: *“Promover el juego como contenido de alto valor cultural para el desarrollo cognitivo, afectivo, ético, estético, motor y social”*. Nos detendremos en este artículo dado que lo reconocemos como clave para el despliegue de las Ludotecas Escolares y el reposicionamiento del juego en el Nivel Inicial”. Sobre la base de estas definiciones se despliega el armado del equipamiento material y

simbólico de la colección de juegos y juguetes. El nuevo status otorgado al juego busca consolidar la perspectiva socio-cultural, en tanto que se aparta del enfoque naturalista y rompe, en palabras de Brougere, con el mito del juego natural. “El niño está inmerso desde su nacimiento en un contexto social y sus comportamientos están impregnados por esta inmersión inevitable. No existe en el niño un juego natural. El juego es un asunto de relaciones interindividuales y por lo tanto de cultura. Hay que partir de los elementos que el niño encuentra en su entorno inmediato, en parte estructurado y propuesto a fin de que se adapte al mismo. El juego presupone un aprendizaje social. Se aprende a jugar. El juego no es innato, al menos en aquellas formas que toma en los humanos. El niño es iniciado en el juego por las personas que lo cuidan y se ocupan de él, y muy especialmente por su madre” (Brougere, 1997:246).

La perspectiva sobre juego que dio forma a las Ludotecas Escolares toma aportes de diferentes disciplinas, como son la Psicología, la Antropología, la Historia, la Pedagogía, la Didáctica, entre otras. En consecuencia, los rasgos principales son: actividad espontánea de la infancia, el juego como motor del desarrollo infantil, los grados de libertad que ofrece a los jugadores, la capacidad de simbolización y los procesos de abstracción que propone, el lazo intergeneracional, el criterio de no literalidad, la relación entre la fantasía, la imaginación y la creatividad, la presencia de aspectos metacognitivos, la posibilidades de representación y el legado cultural (Huizinga, 1938; Elkonin, 1980; Bruner, 1986; Vigotski, 1988; Brougere, 1997; Sheines, 1998; Agamben, 2001; Sarlé 2016).

El año 2004, se destacó por poner en discusión la propuesta formativa de la Educación Inicial tensionando la herencia y las huellas dejada por la Ley Federal de Educación. El año 2006, abrió el debate para, finalmente, sancionar el nuevo cuerpo normativo que regularía el sistema educativo nacional. La sanción de la LEN para el Nivel Inicial vuelve a reconocerlo como el primer nivel educativo y avanza en generar nuevos sentidos curriculares. Más adelante, con la elaboración de otros documentos oficiales, tanto desde el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) y de la propia Dirección de Nivel Inicial se continúa bregando por el fortalecimiento pedagógico. Para el año 2012, podríamos decir que la definición política de la Educación Inicial se ha consolidado en distintos sentidos a que continuación vamos a presentar.

Cabe aclarar que la identidad pedagógica del nivel Inicial no se limita a la perspectiva curricular, sino que también la definición política ha sido modificada en el texto de la LEN. En distintas declaraciones de Daniel Filmus -ministro de educación de la cartera nacional durante el primer gobierno kirchnerista- señaló que al momento de discutir y sancionar la Ley de

Educación Nacional se le otorgó al Nivel Inicial un lugar preponderante en tanto que, por primera vez, contaba con un capítulo especial. En este capítulo se redefinen los objetivos y se reposiciona al juego desde un nuevo paradigma. El sentido amplio de la Educación Inicial, plasmado en el articulado de la Ley de Educación Nacional marca su identidad política-pedagógica y repone al juego como uno de los pilares de la propuesta formativa para la primera infancia, marcando como unos de sus objetivos: “promover el juego como contenido de alto valor cultural para el desarrollo cognitivo, afectivo, ético, estético, motor y social” (LEN, art. 20 inciso c).

Ahora bien, dicho esto, la definición política pedagógica de la Educación Inicial, al entenderla como una unidad pedagógica que atiende a los niños entre los días y los 5 años, comprende una postura ampliada. Dos cuestiones centrales aparecen en esta definición que se hace necesario despejar: la conceptualización de Educación Inicial y el de unidad pedagógica. Afirmamos que es una definición ampliada en tanto que incluye en su ámbito de incumbencia todo tipo de propuesta educativa sistematizada e institucionalizada que tiene como destinatario principal a los niños menores de 5 años. Esta definición incorpora todos los servicios existentes, ya sean del sistema educativo como de las iniciativas no formales o comunitarias. Idea que se refuerza con la perspectiva intersectorial que contempla la participación de otros sectores del Estado. Es decir que el ámbito educativo comparte funciones y se complementa con los sectores de salud, desarrollo social o todo sector que tengan incumbencia sobre la infancia y las familias. Sentido amplio que también se ve reflejado en el reconocimiento, la habilitación y la promoción de diversos formatos organizacionales que se unen a la clásica oferta de jardines maternos, jardines de infantes y escuelas infantiles con otros, como pueden ser salas multiedad, salas de juego u otras modalidades que pueden constituirse en función de las necesidades del contexto (LEN, art. 18, 21, 22 y 24,). La oferta de los servicios no se limita a la cuestión de la edad ni se restringe a dos tipos institucionales (jardín maternal y jardín de infantes) sino que busca responder a las particularidades del territorio y acompañar las iniciativas pedagógicas didácticas.

Entonces decimos, Educación Inicial en tanto conceptualización de mayor alcance que incluye al Nivel Inicial y sus instituciones dependientes del sistema educativo como así también las iniciativas comunitarias de diferentes dependencias burocráticas, ya sean municipales de otros sectores del estado, que suelen estar asociadas a la educación no formal. Tal es el caso, por ejemplo, los Centros de Desarrollo Infantil o Espacios de Primera Infancia, por nombrar dos formatos de la órbita nacional.

Respecto a la conceptualización de unidad pedagógica, remite a la articulación y coherencia de la oferta de los servicios que se brindan para la atención educativa de los niños menores de 5 años, más allá del tipo de organización que asuman las instituciones o programas y evitando caer en la fragmentación de dos ciclos en tanto que dicho carácter ciclado no suele ser el organizador exclusivo de las propuestas institucionalizadas que se despliegan en el territorio.

En síntesis, podemos decir que la construcción de esta definición política se encuentra complementada con una perspectiva pedagógica que entiende a la Educación Inicial como el canal que tracciona por la formación integral de la primera infancia a partir de promover la alfabetización cultural y el desarrollo personal y social. Esto implica la promoción de distintos tipos de experiencias ligadas a la construcción de la corporeidad, para conocer e indagar el ambiente, para el desarrollo de los diferentes tipos de lenguajes, formas de expresión y de representación ya sea desde las experiencias estéticas o desde la perspectiva clásica de la alfabetización, sumando experiencias ligadas a la inclusión de las Tic y oportunidades de juego. Identidad pedagógica que se enriquece con las formas particulares de enseñar a niños y niñas pequeños que consisten en generar andamiajes como por ejemplo, participar de expresiones mutuas de afecto, ofrecer disponibilidad corporal, realizar acciones conjuntas entre el adulto y el niño y acompañar con la palabra; el principio de globalización-articulación de contenidos, la simultaneidad del ofrecimiento de diversas tareas o actividades, el trabajo en pequeños grupos como modalidad organizativa privilegiada, la construcción de escenarios que promuevan diferentes formas de exploración, participación y expresión, la conformación de lazos de confianza y complementariedad con las familias, las experiencias directas y el planteo de situaciones problemáticas y la centralidad del juego. (INFD, 2010; MEN, 2011).

Presentamos una definición política pedagógica de la Educación Inicial que se desprende, centralmente, del análisis documental. Esta definición nos permitió entender el lugar otorgado al juego y la perspectiva teórica que se buscó instalar. Estas miradas fueron dando forma a la agenda de la política educativa para el Nivel Inicial. Nos queda preguntarnos por el papel que desempeñaron los actores involucrados. Consecuentemente, la conformación de agenda política para el Nivel Inicial y la participación de los diferentes actores serán los dos temas que estaremos desarrollando a continuación.

#### 4. NOTAS ACERCA DE LA CONSTRUCCIÓN DE AGENDA

Hemos visto, en el trabajo de investigación, que reposicionar el carácter pedagógico del Nivel Inicial significó, entre otras cuestiones, poner en agenda la cuestión del juego dentro de la enseñanza en la Educación Inicial. Nos apoyamos en la clasificación de agendas dada por Casar y Maldonado, en sus tres tipos: la agenda pública, la agenda política y la agenda gubernamental. La agenda gubernamental entendida como el “conjunto de prioridades que un gobierno plantea a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato” (Casar y Maldonado, 2010) nos permite arrimarnos a los sentidos desplegados en torno al abordaje de la Educación Inicial en las decisiones de política educativa entendiendo que el juego se constituyó como un argumento potente para la formulación de la misma.

Por consiguiente, en la agenda pública, el juego se constituyó, en este caso, en el tema por excelencia seleccionado por un grupo de actores que presionó o sugirió que la cuestión de juego esté presente. Grupos de actores que están representados en la comunidad educativa por los especialistas en educación, la formación docente, el discurso académico y las y los docentes del Nivel.

Asimismo, dentro de la agenda política el juego pasó a formar parte del conjunto de temas priorizados por los actores políticos que cuentan con poder decisión, recursos y capacidad para instalar temas. En particular, nos referimos a las características y los perfiles que compusieron el equipo técnico y las autoridades ministeriales a los que consideramos informantes claves para realizar las entrevistas. *“Hay un cambio en el sentido respecto a la década del '90 porque los equipos pedagógicos son los que deciden el equipamiento, más que en aquellos tiempos”* enuncia la Coordinadora de la Modalidad de Educación Rural en la entrevista que le realizamos; lo que nos permite entrever una dinámica particular en la participación de los actores que componen una política pública. La agenda política fue desplegada a través de los distintos instrumentos de la gestión de gobierno donde el juego se convirtió en el argumento y fundamento de las ludotecas escolares.

Las condiciones materiales y simbólicas referidas al juego, nos remite, por un lado, a la agenda gubernamental. La ausencia de conflicto y el apoyo de la comunidad educativa, según relatan todos los entrevistados, por otro lado, nos habla de la agenda pública.

La conformación de las agenda política y gubernamental se da a partir de tres fuentes que consisten en la elaboración de un diagnóstico, mediciones de la percepción de la población y los proyectos políticos del Poder Ejecutivo (Casar y Maldonado, 2010). Consideramos que esta tercera fuente fue clave en el proceso de las ludotecas escolares. La sanción de

diferentes leyes educativas<sup>3</sup>, el aumento del presupuesto educativo, la centralidad del gobierno nacional, el vínculo con los organismos internacionales de crédito, el estilo de participación del Consejo Federal de Educación hace que se deba reconocer al Poder Ejecutivo como un actor potente que supo instalar como asunto público sus líneas priorizadas de gobierno.

En cada una de las agendas se encuentran involucrados distintos actores con objetivos diferenciados y temporalidades diferentes. Consideramos que haber sido posible llevar a cabo las ludotecas escolares, en parte, tiene que ver con la convergencia de las tres agendas. Los intereses de los distintos actores propios de la agenda pública, la coincidencia de la temática o fundamento de la política entre los diferentes actores involucrados que podemos vislumbrar desde la agenda política, convirtiéndose esta temática en prioridad de la agenda gubernamental, hace que el equipamiento para los jardines infantiles, respecto al juego, se haya convertido en una política educativa.

Ahora bien, poniendo foco en las agendas pública y gubernamental reconocemos que “pueden construirse prospectivamente o retrospectivamente” (Casar y Maldonado, 2010: 224). En la primera agenda que ponemos foco resulta imperioso tomar en cuenta los distintos materiales, las plataformas políticas de los partidos y de los candidatos, los planes y los programas de los gobiernos, los temas recurrentes, los documentos de posición de diversos grupos de interés o presión, entre otras cuestiones. Tal es así, que los cuerpos legales sancionados en la gestión kirchneristas dan cuenta de esta situación como así también la línea de documentos de desarrollo curricular que fuimos tomando como fuentes primarias.

Desde una mirada retrospectiva, cabe señalar la preocupación por reponer el discurso pedagógico y la centralidad de la enseñanza. En particular, para el Nivel Inicial consistió en recuperar sus huellas fundacionales y revalorizar el juego con uno de los pilares de su identidad. Desde una mirada prospectiva, estos sentidos fueron desplegados para el universo total de los jardines de infantiles del país buscando instalar un discurso renovado sobre el juego en la primera infancia. Decisión que fue complementada con las acciones llevadas a cabo para equipar -material y simbólicamente- a las instituciones educativas con recursos didácticos, líneas de capacitación y materiales de desarrollo curricular a fin de hacer posibles esas intenciones.

---

<sup>3</sup> Por nombrar algunas de las leyes más importante de la cartera educativa nombramos a: Ley de Financiamiento, Fondo Nacional de Incentivo Docente, Ley de Educación Técnico Profesional, Programa Nacional de Educación Sexual Integral, entre otras.

## 5. NOTAS ACERCA DE LA PARTICIPACION DE LOS ACTORES

Centrarnos en la particularidad de los actores que participaron en la política de equipamiento para los jardines de infantes no desconoce el grado de articulación de los mismos en la conformación de agenda. Siguiendo Scartascini “las políticas públicas son el resultado de la interacción entre una variedad de actores políticos”, donde “cada uno con sus propias preferencias e incentivos (y dadas las limitaciones a sus comportamientos introducen las normas y reglas institucionales), se reúnen en diferentes escenarios para definir las políticas públicas” (Scartascini, 2010: 33). Por esta razón, nos interesó recabar las voces de distintos actores que tuvieron participación en la política pública que analizamos en la tesis. Algunos de las preguntas que orientaron el trabajo de campo tuvo que ver con quiénes fueron los actores que participaron en los distintos momentos de la política, qué nivel de injerencia tuvieron, quiénes fueron los actores o sectores que bregaron por el tipo de equipamiento que conformó la ludoteca escolar, cuál fue el grado de participación de los distintos actores, entre otras cuestiones.

Las voces de los actores entrevistados traen diferentes puntos de vista según sus perfiles, trayectorias profesionales, poder de decisión, vínculo y visión del Nivel Inicial, experiencia y concepciones respecto al juego. De acuerdo con Matus “cada actor ve la realidad con sus propios anteojos. Comprende la realidad con distinto vocabulario, distintas teorías, distinta proporción entre juicio analítico y juicio intuitivo, distinta información, distintos valores, distinta sensibilidad, distinta acumulación de tradiciones y distinta capacidad de lectura del mundo que nos rodea” (Matus, 2007: 166).

Podemos decir que de las entrevistas realizadas se desprende que la dotación de equipamiento didáctico para los jardines fue una iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional. En primer lugar, se reconoce como actores clave aquellos que tienen participación directa en el Poder Ejecutivo. En segundo, consideramos distintos tipos de actores que se desprenden o articulan con el Ejecutivo pero que cuenta con diferente alcanza para las decisiones. En este punto incluimos tanto al Banco Mundial como a los equipos técnicos del Ministerio de Educación de la Nación. Sin embargo, los actores -en el caso de las ludotecas- no se limitaron al Poder Ejecutivo Nacional, sino que se sumaron otros jugadores propios del mercado de la industria del juguete como así también, en menor medida, de la comunidad docente.

Desde Presidencia, los distintos actores del Poder Ejecutivo, llámese Jefatura de Gabinete, Ministerio de Economía y, luego los distintos equipos del Ministerio de Educación junto con el

Consejo Federal de Educación refuerzan la posibilidad de hacer de la política de equipamiento de recursos didácticos una decisión de carácter universal.

Al surgir la iniciativa sobre el equipamiento de juegos y juguetes por parte del gabinete educativo nacional se perfila el vínculo que es establecerá con el Banco Mundial. Situación que es descripta por los diferentes actores entrevistados como el diseño de un esquema de implementación flexible donde se establece un componente de acompañamiento y fortalecimiento, principalmente, para el ámbito rural que luego servirá de base para ser extendido al ámbito urbano. Este esquema flexible se encuentra en las palabras del Coordinador del Programa de Mejoramiento de la Educación Rural de la Unidad de Financiamiento Internacional (PROMER - UFI) cuando comenta que *“en el documento del proyecto no está: tiene que haber una ludoteca de 125 juguetes. Lo que dice es que tiene que haber una propuesta de acompañamiento para la educación inicial en los contextos rurales, que va a incluir provisión de equipamiento, diseño de un dispositivo de capacitación, etc”*.

El Banco Mundial, en tanto que participa desde el inicio en las decisiones que se toman para conformar el PROMER y en consecuencia se negocian los componentes con que dicho programa va a contar, entre ellos se encontrarán los componentes de equipamiento y capacitación docente. Dentro del marco del Préstamo BIRF 7353-AR el Banco genera una serie de documentos<sup>4</sup> que irán acompañando las decisiones, estableciendo los plazos y realizando auditorias durante distintos momentos del Programa. Cabe señalar que el vínculo con el Banco Mundial se da a través de diferentes actores. Por un lado, desde los agentes propios de Presidencia de la Nación y Jefatura de Gabinete. Y, por otro lado, en el Ministerio de Educación, en esta oportunidad, el vínculo se estableció desde distintas dependencias, de carácter técnico, administrativo y pedagógico<sup>5</sup>. El Coordinador de PROMER expresa que *“esta fue la experiencia de trabajo con el Banco desde el primer gobierno de Kirchner donde se estableció que la UFI sea la responsable de la preparación del programa, en términos operativos. A la vez, se tomó la decisión de que en esa preparación más que contratar y armar un equipo de UFI, con consultores, con especialistas, se trabajara con las áreas debidas, en este caso con el Área de Educación rural. Esa fue una decisión que en otras experiencias no era así. Digamos lo que armaban los ministerios era una UFI que, a su vez, tenía autonomía.*

---

<sup>4</sup> Convenio Préstamo BIRF 7353-AR “Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural”, manuales operativos y diferentes instructivos.

<sup>5</sup> Nos referimos a la Secretaría de Gestión Administrativa, la Unidad de Financiamiento Internacional, la Dirección de Gestión Curricular y Formación Docente y en consecuencia los equipos técnicos y pedagógicos de la Modalidad de Educación Rural y de la Dirección de Educación Inicial junto con la Coordinación del Programa de Mejoramiento de la Educación Rural.

*La UFI contratava especialistas en educación. Ese equipo pedagógico, ese equipo técnico no estaba integrado a las líneas ministeriales. Los programas con financiamiento internacional eran una suerte de ministerio paralelo”.*

Lo que queremos señalar es que la presencia del Banco Mundial es importante, en tanto que, sus análisis son condicionantes de determinadas políticas, dado que habilitan u obturan las iniciativas de los gobiernos. En el caso particular de PROMER, según señala su coordinador, el vínculo se manifestó de una manera particular dado que el gobierno nacional planteó las primeras coordinadas y fueron aceptadas por el Banco. Comenta que *“hay una decisión muy interesante -desde mi punto de vista- muy correcta, digamos de tomar los créditos, justamente, para lo que son: apoyar políticas públicas. Políticas públicas, que en principio exceden a esos programas a esos créditos, a esas líneas de financiamiento”.* Esas decisiones permitieron evitar una estructura paralela del Banco en los organismos oficiales -ya sea nivel nacional o provincial- no superponer recursos humanos y fortalecer el accionar de los empleados de planta permanente de la administración pública nacional”.

Uno de los ejes trabajados en las entrevistas tenía que ver con el grado de participación de los distintos actores involucrados en la formulación de las Ludotecas Escolares. Las distintas voces fueron coincidiendo en la sinergia lograda entre los distintos equipos. El interjuego de los actores al interior del Ministerio de Educación de la Nación se dio en diferentes escalas y dimensiones. En primer lugar, señalamos el vínculo directo entre la coordinación del PROMER con la coordinación de la Modalidad de Educación Rural, de ahí se desprenden otras articulaciones relacionadas con las direcciones de los niveles educativos. La Coordinadora de la Modalidad de Educación Rural lo recuerda de esta manera: *“Las decisiones eran conjuntas, más allá de los avatares cotidianos, el propósito era que lo miembros del equipo que más sabían de inicial y los miembros del equipo de rural que más saben de inicial pudieran ser los interlocutores más adecuados para trabajar o seleccionar”.* En el caso, particular de la Dirección de Educación Inicial su participación tuvo que ver con instalar una suerte de defensa de la especificidad pedagógica del Nivel, proponiendo al juego como eje central de la política. Sobre esta idea se definiría el equipamiento, las líneas de capacitación docente y los materiales de desarrollo curricular.

Sobre la consulta de cómo interactuaban los distintos actores, Patricia miranda, coordinadora de Nivel Inicial puntualizó sobre la diversidad de actores participantes que no se limitó a la estructura oficial del Ministerio. Desde sus posibilidades de decisión abrió la posibilidad de otras participaciones involucrando a especialistas en educación infantil que pudieran realizar aportes relevantes sobre el juego en el Nivel Inicial. Estos actores, serían también los que participarían en los dispositivos de capacitación docente y en la escritura de los materiales

de desarrollo curricular. La discusión acerca del juego no solo se centró en reconocer la carencia de materiales apropiados a la tarea de enseñar a jugar en el Nivel Inicial, sino que también abrió al campo de disputa de sentido sobre el jugar y la enseñanza en una institución escolar.

Un actor externo al sistema educativo pero que se convirtió central en las decisiones de la política que estamos analizando fue la industria del juguete. Fue central en tanto que los condicionantes del mercado respecto a la oferta disponible operó como factor decisivo en la selección de los materiales que, finalmente, ingresarían en la licitación de la compra. El trabajo mancomunado entre el sector juguetero y las distintas áreas del ministerio nacional inauguró una serie de acciones novedosas para la adquisición de objetos; en este caso juguetes que eran entendidos, por supuesto, como materiales didácticos. Esto implicó ajustar mecanismos de licitación, estar acordes con los volúmenes de producción, y establecer acuerdos y converger en las distintas miradas que se cruzaban. En otras palabras, fue imprescindible que el discurso pedagógico entre en diálogo con las características del sistema de producción de la industria del juguete y, viceversa. La producción industrial debió considerar al factor didáctico como una variable en la producción que incide de un modo diferente y va más allá de la rentabilidad y de las características del movimiento a que el mercado está acostumbrado.

Al observar el vínculo de los diferentes actores del Estado con los actores del mercado juguetero notamos que las expectativas se modifican según el rol que se desempeñe. Aun así los intereses divergentes pudieron confluír para concretizar la Ludoteca Escolar. Podríamos categorizar estas expectativas de la siguiente manera:

- Expectativa didáctica: desde la Dirección de Nivel Inicial la preocupación estuvo centrada en seleccionar objetos fabricados con diferentes tipos de materiales (nobles y no solamente de plástico), variedad de colores que permitieran sortear la elección por varones o mujeres, que ofrecieran distintas posibilidades de combinación.
- Expectativa burocrática: desde la Coordinación de la Modalidad de Educación Rural se retomaron los mecanismos de licitación utilizados para la compra de libros para adecuarlos a la nueva dinámica que el mercado del juguete requería dado que era la primera experiencia de compra que se realizaba entre Estado nacional y la industria del juguete. Esta nueva dinámica, se fue ajustando a medida que se iba universalizando la política. Su fueron tomando categorías propias del mercado como ya que los fabricantes se encuentran agrupados por rubros: madera, plástico, otros.

Se percibió baja cohesión entre los diferentes productores lo que requirió decisiones ajustadas según la particularidad de cada porción del sector.

- Expectativa comercial: desde la Coordinación de PROMER la preocupación se centró en el tipo de relación que se iba a construir con el sector privado para la licitación, contratación, compra y distribución de los recursos didácticos. Dentro de la normativa se buscó ser abiertos, se organizaron diferentes reuniones y se realizaron publicaciones anunciando las licitaciones. El Ministerio de Educación, a través de PROMER invitó a la Cámara del Juguete y otros referentes de la industria para presentar el programa dado que era una iniciativa nueva. En esas reuniones, también se buscó recabar las dudas e inquietudes que el sector podía presentar respecto a los tiempos de producción, los plazos de entrega y de pago y la inversión requerida para la fabricación de grandes volúmenes o de una nueva línea.
- Exceptiva proyecto país: la mirada macro sobre el vínculo entre el Estado nacional y la industria del juguete está puesta por la visión del ministro de educación que comenta que: “Hay una idea del juguete argentino y del libro argentino... Ahí había la unión de dos valores, el educativo, pero también hay valor del impulso de la industria nacional”.

Otro punto para considerar, respecto a la presencia de los distintos actores involucrados en la política consideramos pertinente preguntarnos qué lugar ocuparon los docentes. Si bien nos fueron actores que participaron directamente de la política si fueron los destinatarios principales. En este sentido, rescatamos la coincidencia de todos los entrevistados en reconocer que se estaba dando respuestas a una demanda histórica del Nivel Inicial. Demanda que habla de la deuda sobre las escuelas o jardines del ámbito rural y de la especificidad pedagógica del Nivel Inicial al mismo tiempo que, luego, se extiende a la cobertura del universo completo de instituciones incorporando el ámbito urbano. Olga Zattera, recuerda *“en realidad la fuerte demanda del maestro del maestro rural de cualquiera de los niveles hablaba de la vacancia en relación con los recursos con los que cuentan. No fue necesario tener que ir a preguntarlo lo que se necesitaba. Lo que si se determinó es que el equipamiento que se preparó fuera como una base genérica de recursos para las salas”*. En el mismo sentido suma: *“que la idea fue sobre la base de una necesidad reconocida o de una carencia reconocida por todos y en ese sentido tampoco se pensó hacer una encuesta donde se eligiera que enviar a cada escuela en función de una demanda particular de cada maestro sino si atender lo que los referentes del nivel dijeran; lo mínimo indispensable es esto, con este paquete en una sala se puede trabajar”*.

## **6. PALABRA FINALES**

Presentamos un trabajo de investigación que aún está en curso. Su continuación estará dada por adentrarse en el ciclo de las políticas públicas. Para ello, se estará trabajando sobre la dimensión política del equipamiento material y simbólico que las ludotecas escolares para el Nivel Inicial desplegaron en el ámbito nacional.

Cuando nos referimos al ciclo de las políticas públicas, se tomará la definición conceptual de Manuel Tamayo, poniendo foco en la identificación y definición del problema, la formulación de las alternativas de solución y la adopción de una alternativa seleccionada. (Manuel Tamayo, 1997). Continuaremos con la concepción de capacidades de gobierno planteada por Matus es potente para analizar la política seleccionada en tanto que obliga a considerar los distintos grados de gobernabilidad que puede lograr un Estado, a través de la concertación y la negociación política. Por lo tanto, la capacidad de gobierno remite a la capacidad de dirección, de gerencia y de administración y control. El triángulo de gobierno: proyecto de gobierno, capacidad de gobierno y gobernabilidad del sistema -base de la teoría de Matus- también ofrece coordenadas para el análisis de la política pública (Matus, 2007).

Probablemente, aparezcan otras conceptualizaciones y nuevas categorías pero estamos seguros que, los hallazgos compartidos, son una forma de aportar conocimiento a la discusión política pedagógica de la Educación Inicial.

## **7. BIBLIOGRAFIA**

ABRAMS, (1977) "Notas sobre la dificultad de pensar el Estado" *Journal of Historical Sociology*. Vol.1Nº1.March1988.

CASAR y MALDONADO (2010) "Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política" N° 207 en *Documentos de Trabajo del CIDE*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

COHEN, E. (1992) "Cap. 3: Actores sociales y racionalidades involucrados en la política social y en la evaluación" en *Evaluación de proyectos sociales*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

ONU (1989) *Convención de los Derechos del Niño*

FERNANDEZ, M. (2015) "Apuntes en torno a la renovación de la educación inicial a mediados del siglo XX" *Archivos de ciencias de la educación*, Vol. 9, Núm. 9. *Archivos de Ciencias de la Educación*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata.

- FALAPPA, F. y otros (2008) "La política social de la Argentina democrática (1983-2008)" Buenos Aires, Biblioteca Nacional/Universidad Nacional de General Sarmiento. Segunda parte.
- FRITZCHE, C. y SAN MARTIN de DUPRAT, H. (1974), "Fundamentos y estructura del jardín de infantes". Ángel Estrada, Buenos Aires.
- MALAJOVICH, A. (2006) "Experiencias y reflexiones sobre la educación inicial. Una mirada latinoamericana". Buenos Aires, Ed. Siglo Veintiuno editores.
- MATUS, C. (2007) "Teoría del Juego Social", Colección Planificación y Políticas Públicas. Ediciones de la UnLa: Universidad Nacional de Lanús.
- MESSINA, L. (2008) "Cap 7: El encuadre teórico-metodológico de la entrevista como dispositivo de producción de información" en Epistemología fronteriza Puntuaciones sobre teoría, método y técnica en ciencias sociales, Buenos Aires, Eudeba.
- REDONDO, P: (2000) Tutelados y asistidos. Ed. Paidós. Buenos Aires
- SANCHIDRIÁN, C (2010) "Historia y perspectiva actual de la educación infantil". Ed. Grao. Barcelona.
- SALTALAMACHIA, H. (2005) "Del proyecto al análisis: aportes a la investigación cualitativa". Ediciones Saltalamachia y Asociados.
- TAMAYO SAENZ, M. (1997) "Cap. 1: El análisis de las políticas públicas" en La nueva administración pública". Alianza Universidad, Madrid.
- TAYLOR, S y otros. (1992) Cap. 4: la entrevista en profundidad en "Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados". Editorial Paidós.
- VASILACHIS DE GIALDINO, I. (2006) "La investigación cualitativa". Ed. Gedisa
- VILAS C. (1997) "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo". Revista de Desarrollo Económico, Vol. 36, No. 144. Instituto de Desarrollo Económico y Social. Argentina
- VILAS C. (2011) "Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina". Colección Planificación y Políticas Públicas. Serie Estado, gobiernos y sociedad. Ediciones de la UNLa.
- VILAS, C. (2013) "El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasiones". Editorial Biblos. Buenos Aires.
- WAINERMAN, C. (1998) "La trastienda de la investigación". Ed. Belgrano. Buenos Aires

## FUENTES:

- “Núcleos de aprendizajes prioritarios”. Ministerio de Educación de la Nación, 2004.
- Ley de Educación Nacional n° 26.206/06
- Ley Integral de Protección de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes n° 26.061/06
- “Educación. Compendio legislativo 2003-2007. Presidencia de la Nación, 2008.
- “La sala multiedad: una propuesta de lecturas múltiples”. Cuadernos para el docente. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, 2007.
- “Juegos y juguetes en contextos de plurisala”. Cuadernos para el docente. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, 2007.
- Plan Nacional de Educación Obligatoria 2009-2011. Ministerio de Educación de la Nación
- Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2011-2016. Ministerio de Educación de la Nación
- “Las ludotecas escolares para el Nivel Inicial. Fundamentación pedagógica y aspectos organizativos”. Serie Temas de Educación Inicial. Dirección de Educación Inicial, Ministerio de Educación de la Nación, 2011.
- “El Juego y Educación Inicial”. Serie Temas de Educación Inicial. Dirección de Educación Inicial, Ministerio de Educación de la Nación, 2011.
- “Actualizar el debate en la Educación Inicial. Políticas de enseñanza. Documento de trabajo”. Dirección de Educación Inicial. Ministerio de Educación de la Nación, 2011.