Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa
Gerencia Operativa de Investigación y Estadística

LA EDUCACIÓN
EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

APORTES DESDE LA INVESTIGACIÓN

Jefe de Gobierno
Mauricio Macri

Ministro de Educación
Esteban Bullrich

Jefe de Gabinete
Diego Fernández

Subsecretaria de Gestión Educativa
y Coordinación Pedagógica
Ana María Ravaglia

Subsecretario de Gestión Económico Financiera
y Administración de Recursos
Carlos Javier Regazzoni

Subsecretario de Políticas Educativas
y Carrera Docente
Alejandro Finocchiaro

Subsecretaria de Inclusión Escolar
y Comunidad Educativa
María Soledad Acuña

Directora General de Evaluación
de la Calidad Educativa
Silvia Montoya

Gerente Operativa de
Investigación y Estadística
Silvia Lépore

Edición
Heurtley, Gaspar
Scagliotti, Mónica

Diseño
Costantino, Adriana
Monti, Mauricio

Mapa Escolar
Quintero, Silvina (coord.)
Abelenda, Norberto
Aleso, Samanta
González, Walter
Marquetti, Roberto

La Educación en la Ciudad de Buenos Aires : Aportes desde la investigación /
Silvia Lépore ... [et.al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires :
Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2014.
128 p. ; 19x23 cm.

ISBN 978-987-549-557-9

1. Educación. I. Lépore, Silvia
CDD 370

Fecha de catalogación: 08/05/2014

Este documento fue preparado en la Gerencia Operativa de Investigación y Estadística (GOIyE)
de la Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa (DGECE),
Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
El contenido de este informe es responsabilidad de sus autores y no compromete a la GOIyE-DGECE.
Se autoriza su reproducción citando la fuente.

INICIAL

EDUCAR SIN DESCUIDAR

DEFINICIONES DE UNA OFERTA COMPLEJA Y HETEROGÉNEA

Rodriguez Villoldo, Iliana (coordinadora) - De Marco, Fabiana - Gorosito, Cristina - Nuza, Marta - Werefkin, Mariana

INTRODUCCIÓN

Existe un reconocimiento internacional respecto de la importancia de las experiencias de aprendizaje en los primeros años de vida, así como la incidencia que tienen estas experiencias en los trayectos educativos y en la convivencia social de las etapas siguientes –tal como lo expresan documentos como Metas 2021 (OEI, 2009) y la Declaración de la XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Mar del Plata, 2010)–.

Según la revisión histórica, en Argentina el Estado es vanguardista en lo que refiere a Educación Inicial para niños a temprana edad; su desarrollo comienza hace más de un siglo –aunque con diferentes características–, y en paralelo a la educación primaria. El recorrido histórico de las instituciones vinculadas a la Educación Inicial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) permite observar que la educación infantil fue orientando su función– de cuidado, asistencia o educativa– hasta avanzar en la definición del Nivel Inicial en el Sistema Educativo; el cual prioriza la función educativa con formato escolarizado, articulada con la función de cuidado, en tanto acción inherente a la educación de los niños en la primera infancia.

En las últimas décadas, se ha avanzado en el reconocimiento del derecho de cuidado y educación para estos niños desde el marco normativo específico. Por un lado, la Ley Federal de Educación (1993) y luego, la Ley de Educación Nacional (2006); según el Art. 48 de esta última, la Educación Inicial constituye una unidad pedagógica que comprende a los niños desde los 45 días hasta los cinco años de edad inclusive, siendo obligatorio el último año; y, el Art. 19 obliga al Estado Nacional, las provincias y sus jurisdicciones a universalizar los servicios educativos desde los cuatro años de edad. Por el otro lado, de forma complementaria a lo expresado en dicha normativa, la Ley de Financiamiento Educativo 26.075 (2006), en el Art. 2, inc. a) expresa que (…) el incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología se destinará, prioritariamente, al logro de los siguientes objetivos: a) incluir en el Nivel Inicial al cien por ciento (100%) de la población de cinco años y asegurar la incorporación creciente de los niños de tres y cuatro años, priorizando los sectores sociales más desfavorecidos. Ello pone en evidencia la prioridad de la Educación Inicial en la agenda definida en materia de política educativa argentina.

Desde la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (1996), en consonancia con lo prescripto desde la jurisdicción nacional, la Ciudad "(…) asume la responsabilidad indelegable de asegurar y financiar la educación pública estatal laica y gratuita en todos los niveles y modalidades a partir de los 45 días de vida (…)" (Art.24).

En respuesta a la obligatoriedad de la sala de cinco años y también a un conjunto complejo de otros factores, entre los cuales se cuentan la presión por un acceso cada vez más temprano al nivel por parte de la población, como las definiciones políticas asumidas por las distintas gestiones de gobierno que se sucedieron, para ampliar la oferta educativa, se observa un crecimiento sostenido de la matrícula de Nivel Inicial común en la Ciudad de Buenos Aires desde 1998 a 2011, aunque con un comportamiento diferenciado según el sector de gestión y sección. Según el Relevamiento Anual (RA) 2011, el Nivel Inicial constituye el 15,28% de la matrícula total de alumnos que asisten al Sistema Educativo del Ministerio de Educación de la Ciudad (ME).

Desde el Sistema Educativo de la CABA se fue diseñando una oferta específica en relación con este proceso expansivo de la matrícula; pero también en paralelo, fueron desarrollándose otros tipos de establecimientos dedicados a la Educación Inicial de niños de 45 días a 5 años.

Si se la considera en sentido ampliado, tal como lo expresa el Art. 23 de la Ley N°26.206 “Ley de Educación Nacional”, comprende tipos institucionales que abarcan diferentes establecimientos de Educación Inicial: a) de gestión estatal, pertenecientes tanto a los órganos de gobierno de la educación como a otros organismos gubernamentales; b) de gestión privada y/o pertenecientes a organizaciones sin fines de lucro, sociedades civiles, gremios, sindicatos, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones barriales, comunitarias y otros”, que brinden servicios a niños de 45 días a 5 años. Así, la Educación Inicial en Argentina refiere a procesos educativos entre los que se incluyen los procesos desarrollados en el Nivel Inicial del Sistema Educativo aunque no solamente a éste. En tal sentido, se observa que la oferta de Educación Inicial en la CABA presenta una estructura institucional que no se encuentra sistematizada de modo completo.

El presente artículo se focaliza en un estudio de base realizado con el propósito de caracterizar la totalidad de la oferta de Educación Inicial en la Ciudad de Buenos Aires (2011-2012) según los tipos institucionales definidos por la Ley de Educación Nacional. Ello implica entonces que se relevarán los tipos de establecimiento incluidos en el Sistema Educativo de la CABA como aquellas otras ofertas educativas de esta ciudad.

El abordaje metodológico empleado responde a una lógica mixta. Por un lado, se utilizan los datos estadísticos provenientes del Relevamiento Anual (RA) 2011 según los criterios de inclusión definidos por la misma dependencia; y son complementados con información estadística de fuentes digitales del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Por el otro, mediante análisis cualitativo, se consideran las voces de informantes clave –referentes de cada tipo de establecimiento– recogidas a partir de entrevistas individuales, y la lectura de fuentes documentales; que posibilitan la caracterización cualitativa en cada caso, según los aspectos: pedagógico-didáctico, de contexto y comunidad, y de concepción de sentido y finalidad de la Educación Inicial.

Es importante considerar algunas limitaciones de los datos cuantitativos que se describen aquí: los mismos refieren solo a la población comprendida por el RA 2011 como parte de la estructura del Sistema Educativo (DINIECE, 2011); siendo, para el caso de la Educación Inicial, los establecimientos que trabajan con niños de 45 días a 5 años dependientes de la Dirección de Educación Inicial, la Dirección de Educación Especial, la Dirección de Formación Docente, la Dirección General de Gestión Privada, la Dirección General de Estrategias para la Educabilidad, el Instituto Vocacional de Arte (IVA), la Escuela de Educación Especial Hospital de Rehabilitación “Manuel Rocca” y las escuelas con dependencia funcional del gobierno nacional. Esta limitación metodológica lleva a considerar la oferta para el caso de la población que no abarca el RA, solo desde una descripción cualitativa. Se trata de los establecimientos que trabajan con niños de 45 días a 4 años del Ministerio de Desarrollo Social y algunas otras dependencias como Centros de Desarrollo Infantil (CeDI), Centros de Acción Familiar (CAF) y Juegotecas Barriales (JB). En estos casos se ha recurrido a una descripción cualitativa y, cuantitativa extrayendo la información desde otras fuentes digitales oficiales.

Este artículo se organiza en siete partes. En la primera, se presenta una breve síntesis histórica de la Educación Inicial (EI); en la segunda, se describe la oferta educativa de EI en la CABA, considerándola según dependencia funcional y según tipo de acción educativa que desarrolla; en la tercera, se caracteriza la oferta de unidades educativas de Nivel Inicial, en relación con la matrícula;

en la cuarta y quinta, se caracteriza cualitativamente la oferta según las dimensiones pedagógico didáctica y de contexto y comunidad; en la sexta, se abordan conceptos emergentes del trabajo de campo: función de cuidado y función de educación desarrolladas por el adulto-enseñante en las instituciones educativas. Finalmente, se proponen a modo de reflexión, algunas tensiones que permiten avanzar sobre problemáticas y distintos debates emergentes.

SÍNTESIS HISTÓRICA DE LA EDUCACIÓN INICIAL EN LA CABA

Desde sus orígenes en 1690, la oferta de establecimientos de Educación Inicial en Argentina ha cambiado tanto cuantitativa como cualitativamente, de modo tal que permite identificar seis períodos históricos[1] que se describen de forma sintética y esquemática, a modo de presentación. Este abordaje histórico se desarrolla a partir del análisis de fuentes documentales y bibliográficas y del aporte de las voces de informantes clave, utilizando la metodología de historia oral;

Primer período (S.XVIII): se caracteriza por priorizar la función asistencial a la educativa en los Jardines de Infantes, en principio fue asistencia caritativa y evangelizadora; y luego, asistencia filantrópica y secularizadora.

Segundo período (S.XIX): se presenta como asistencia social a madres trabajadoras, dando alimentación (en Asilos) y educación física y psíquica (en Jardín de Infantes). Comienza a considerarse a la educación de la infancia como un saber especializado: la pedagogía.

Tercer período (principios del S.XX): describe el avance hacia el reconocimiento de la educación preescolar, en medio de controversias en torno a la obligatoriedad. La asistencia social a madres obreras (higiene, alimento y control de salud) se integró con la función educativa en los Jardines de Infantes.

Cuarto período (1978 - 1989): se transfieren gradualmente los servicios educativos a la Secretaría de Educación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. A partir de desarrollarse las condiciones organizativas y pedagógicas, se contribuye a la construcción de la independencia del Nivel Inicial en la Ciudad, orientando luego a su autonomía. Se implementa el primer Diseño Curricular para el Nivel, se crean los Jardines de Infantes Nucleados (JIN), luego los Jardines de Infantes Integrales (JII) y los Jardines de Infantes Comunes (JIC). Finalmente hacia fines de la década del ’80, se inicia el proceso de creación de los Jardines Maternales (JM) y de las Escuelas Infantiles (EI). Se pone en evidencia la prioridad de la función educativa.

Quinto período (1990-1999): se distingue por la profundización y problematización del trabajo pedagógico en la Ciudad a través del diálogo entre docentes, científicos y artistas interesados en compartir sus experiencias de trabajo, reflexionar y diseñar acciones en relación con la infancia.

El 2 de agosto de 2001 se crea el Registro de Instituciones Educativas Asistenciales (RIEA) mediante la Ley Nº621 y reglamentado por el Decreto 1089/02. El RIEA supervisa aquellos jardines maternales, jardines de infantes y escuelas infantiles que no se encuentren incorporadas a la enseñanza oficial. Las diferentes modalidades educativas del Nivel se amplían y flexibilizan en forma permanente dando origen a una oferta diversa y compleja.

Sexto período (S.XXI): presenta distintas estrategias de respuesta frente a la responsabilidad de la Ciudad de brindar, controlar, supervisar y regular la Educación Inicial, a partir de los 45 días con universalización y obligatoriedad de la sala de cinco años.

A partir de este recorrido histórico sobre la oferta de instituciones vinculadas a la Educación Inicial, puede observarse que la educación infantil fue orientando su función– de cuidado, asistencia o educativa– hasta avanzar en la definición del Nivel Inicial en el Sistema Educativo, en tanto acción educativa reconocida y supervisada por el Estado a través del Ministerio de Educación (DINIECE, 2011); sin descuidar la articulación con la función de cuidado, en tanto acción inherente a la educación de los niños en la primera infancia.

---

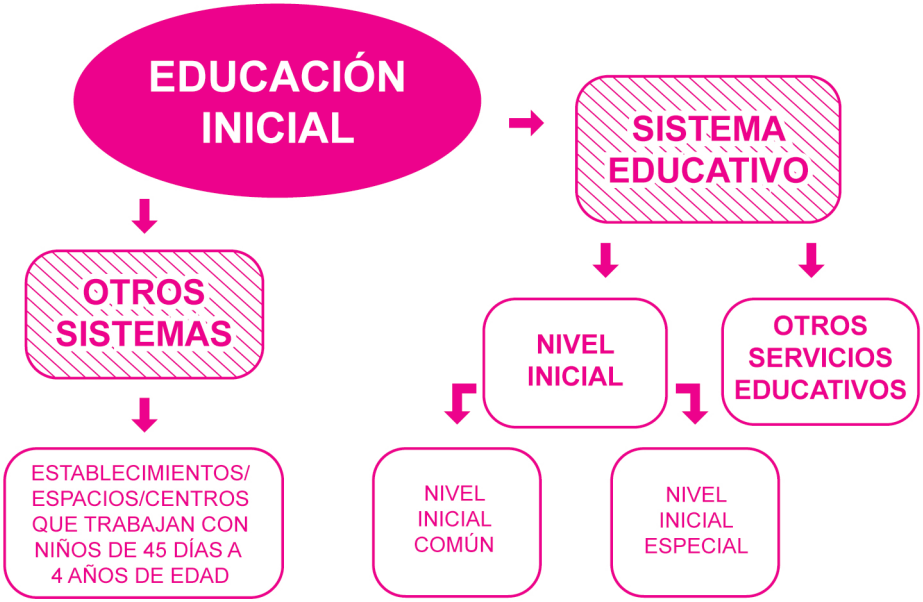
[1] GCABA, ME, DGECE, GOIyE (2012) Apartado 1.4. Perspectiva histórica de la Educación Inicial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Informe sobre la Oferta de Educación Inicial en la CABA.

CARACTERIZACIÓN DE LA OFERTA DE ESTABLECIMIENTOS DE EDUCACIÓN INICIAL EN LA CABA SEGÚN LA DEPENDENCIA FUNCIONAL Y EL TIPO DE ACCIÓN EDUCATIVA

Desde la perspectiva estadística, la oferta de establecimientos de Educación Inicial en la Ciudad de Buenos Aires en la actualidad, incluye: a) instituciones que se encuentran dentro de la estructura del Sistema Educativo[2], al desarrollar acciones educativas llevadas a cabo por el Estado u otros reconocidos por este, supervisadas en función de la normativa de la ciudad por un organismo responsable (Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa DINIECE, 2011), según sean de Nivel Inicial (NI), o comprendan otros servicios educativos (OSE) que trabajan como apoyo o complemento de la escolaridad de esta población de estudio; y b) instituciones de Educación Inicial que se encuentran fuera de la estructura del Sistema Educativo.

Si bien en todos los casos estos establecimientos ofrecen un conjunto organizado de servicios o acciones educativas, no todos contemplan la formalidad que se requiere para formar parte de la estructura del Sistema Educativo pues poseen regulaciones especiales con distinto grado de formalidad y alcance.

Gráfico 1. Ubicación de los establecimientos de Educación Inicial en relación con el Sistema Educativo y otros sistemas. Ciudad de Buenos Aires. Año 2011.



Fuente: Elaboración propia, con base en el Glosario de la DINIECE, Gerencia Operativa de Investigación y Estadística (GOIyE), (DGECE), Ministerio de Educación. GCBA

El Ministerio de Educación con el objetivo de garantizar el cumplimiento de la normativa vigente, ampliar la cobertura de los servicios educativos y responder a las demandas de la población, durante los últimos quince años ha incorporado al Sistema Educativo de la Ciudad distintos establecimientos dedicados a la Educación Inicial, sea con formato escolar o bien como

[2] DINIECE (2011) Actualización del Documento "Definiciones Básicas para la producción de Estadísticas Educativas"

complemento de esa escolaridad. Según el tipo de servicio o acción educativa que ofrecen pueden clasificarse como: de Nivel Inicial Común (NIC), de Nivel Inicial Especial (NIE) y establecimientos que ofrecen Otros Servicios Educativos (OSE).

Entre los establecimientos de Nivel Inicial se encuentran todos los dependientes de la Dirección General de Educación de Gestión Estatal (NIC y NIE), los de la Dirección General de Educación Superior (NIC) y los de la Dirección General de Gestión Privada (NIC y NIE) con excepción de los RIEA.

Entre los OSE se encuentran aquellos dependientes de la Dirección General de Gestión Privada incorporados en el RIEA y aquellos cuya dependencia funcional corresponde a la Dirección General de Estrategias para la Educabilidad dependiente de la Subsecretaría de Equidad Educativa. Estos últimos se formalizaron durante esta década como acción en respuesta a la universalización de la Educación Inicial desde los 45 días a los 4 años (en particular los tipos de establecimiento que dependen de la Gerencia Operativa de Primera Infancia como el Club de Jóvenes y Chicos que constituyen una instancia complementaria a la escuela).

Cuadro 1. Tipos de establecimientos que trabajan con niños de 45 días a 5 años en dependencias del Ministerio de Educación, según dependencia funcional, tipo de acción/ servicio, matrícula y cantidad de unidades educativas. Ciudad de Buenos Aires, Año 2011.

Subsecretaría	Dirección General	Dependencia Funcional	Tipo de Establecimiento	Tipo de Servicio	Unidades Educativas	Matricula
Subsecretaría de Gestión Educativa y Coordinación Pedagógica	Dir. Gral. de Educación de Gestión Estatal	Dirección de Educación Inicial	1. Jardines de Infantes Nucleados	Nivel Inicial Común (NIC)	250	18.831
			2.Jardines de Infantes Comunes		45	10.484
			3.Jardines de Infantes Integrales		46	7.869
			4.Jardines Maternales		14	1.566
			5.Escuelas Infantiles		26	7.536
		Dirección de Educación Especial	6.Escuelas Hospitalarias	Nivel Inicial Especial (NIE)	3	416
			7.Escuelas Domiciliarias		3	112
			8. Escuelas de Educación Especial Inicial		16	365
			9. Escuelas de Atención para Alumnos con Trastornos Emocionales Severos		2	16

continúa en página siguiente

Subsecretaría	Dirección General	Dependencia Funcional	Tipo de Establecimiento	Tipo de Servicio	Unidades Educativas	Matricula
Subsecretaría de Gestión Educativa y Coordinación Pedagógica	Dir. Gral. de Educación Superior	Dirección de Formación Docente	10.Escuelas Normales Superiores	NIC	11	1.646
			11.Instituto de Educación Superior de Formación Docente		2	430
	Dir. Gral. de Educación de Gestión Privada	Gerencia Operativa Pedagógica	12.Institutos Educativos Incorporados a la Enseñanza Oficial 'A'	NIC Y NIE	473	65.588
		Gerencia Operativa Registro de Institutos Educativos Asistenciales	13.Institutos Educativos Asistenciales no Incorporados a la Enseñanza Oficial	Otros Serv. Educativos (OSE)	260	18.680
Subsecretaría de Equidad Educativa	Dir. Gral. de Estrategias para la Educabilidad	Gerencia Operativa de Inclusión Educativa	14.Club de Jóvenes y de Chicos	Otros Serv. Educativos (OSE)	38	11
		Gerencia Operativa de Primera Infancia	15.Primera Infancia		30	846
			16.Centros Infantiles		6	360
TOTALES					1.225	134.756

Fuente: Elaboración propia, con base en el RA 2011 Gerencia Operativa de Investigación y Estadística (GOIyE), (DGECE), Ministerio de Educación. GCBA

Cabe señalar que, fuera de la dependencia funcional del Ministerio de Educación, también existen establecimientos de Nivel Inicial Común (NIC): los Institutos Vocacionales de Arte (IVA) pertenecientes al Ministerio de Cultura; un establecimiento Nivel Inicial Especial (NIE) dependiente del Ministerio de Salud de la CABA que comparte dependencia funcional con el Área de Educación Especial del Ministerio de Educación, con quien trabaja sinérgicamente; e institutos con Nivel Inicial y Servicio de Educación a Distancia (SEAD) dependientes del Gobierno Nacional. Estos establecimientos están dentro de la estructura del Sistema Educativo pues desarrollan acciones educativas a través de organismos del Gobierno Nacional y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires supervisadas, en función de la normativa, por el organismo competente (ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Tipos de establecimientos que trabajan con niños de 45 días a cinco años en dependencias del Gobierno Nacional, del los Ministerios de Cultura y de Salud de la Ciudad, según dependencia funcional, tipo de acción/servicio, matrícula y cantidad de unidades educativas. Ciudad de Buenos Aires. Año 2011.

Ministerio	Subsec.	Dirección General	Dependencia Funcional	Tipo de Establecimiento	Tipo de servicio	Unid. Educ.	Matrícula
Cultura	Subsec. de Patrimonio Cultural	Dir. Gral. de Enseñanza Artística	Instituto Vocacional de Arte	17. Jardín del Instituto Vocacional de Arte (según RA se consideran en No Formal)	NIC	2	199
Salud	Dirección de Pedagogía Asistencial			18. Escuela de Educación Especial Hospital de Rehabilitación "Manuel Rocca"	NIE	Los datos se incluyen en Esc. de Ed. Especial del Ministerio de Educación	
Gobierno Nacional – Ministerio de Gobierno				19. Institutos (Inst. Dr. Damaso Centeno Anexo Jardín de Infantes Gral. San Martín) y Servicios de Educación a Distancia (SEAD)	NIC	3	303
TOTALES						5	502

Fuente: Elaboración propia, con base en el RA 2011 Gerencia Operativa de Investigación y Estadística (GOIyE), (DGECE), Ministerio de Educación. GCBA

Según lo descrito, es posible hacer una doble lectura sobre la oferta de establecimientos que resulta de interés compartir. Una, puede hacerse considerando el criterio de dependencia funcional (según cada fila de los cuadros); y una segunda lectura que considera el criterio tipo de servicio (presentado en una de las columnas).

Si se considera el tipo de servicio, pueden identificarse tres grupos. Un primer grupo integrado por los tipos de establecimiento de Nivel Inicial Común (NIC) y Especial (NIE) cuyas acciones educativas, al ser escolarizadas, les permiten poseer secciones de cinco años (establecimientos de la Subsecretaría de Gestión Educativa y Coordinación Pedagógica del Ministerio de Educación -excepto los RIEA-, institutos y el Servicio de Educación a Distancia (SEAD) del Gobierno Nacional, Institutos Vocacionales de Arte del Ministerio de Cultura). Un segundo grupo, comprende los tipos de establecimientos que ofrecen Otro Servicio Educativo (OSE) y dependen del Ministerio de Educación (RIEA y los tipos de establecimiento que dependen de la Dirección General de Estrategias para la Educabilidad). Y, un tercer grupo, que ofrece servicios educativos no comprendidos en la estructura del Sistema Educativo, y dependen de otros organismos o ministerios distintos del Ministerio de Educación (Ministerio de Desarrollo Social de la CABA, organismos del Gobierno Nacional, y otros aún en relevamiento –OSC, asociaciones gremiales, etc.–)

En el Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad los 82 establecimientos (denominados espacios) que trabajan con niños de 45 días a cuatro años de edad, dependen de dos Direcciones distintas: a) aquellos que dependen de la Dirección General de Niñez y Adolescencia, donde se desarrollan actividades complementarias a la escuela; y, b) aquellos que dependen de la Dirección General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil que a diferencia del grupo anterior, incorporan en su propuesta aspectos vinculados a lo pedagógico con una dinámica que busca asimilarse al formato escolar; sin embargo, se consideran afuera del Sistema Educativo.

Cuadro 3. Tipos de establecimientos que trabajan con niños de 45 días a cuatro años en dependencias del Ministerio de Desarrollo Social, del Gobierno Nacional, OSC y otros, según dependencia funcional, población asistida y la cantidad de espacios que comprende. Ciudad de Buenos Aires. Año 2011.

Dependencia	Dependencia Funcional	Tipo de Establecimiento	Tipo de servicio	Población asistida	Espacios
Ministerio de Desarrollo Social/ Subsecretaría de Promoción Social	Dir. Gral. de Niñez y Adolescencia	20. Centros de Desarrollo Infantil (CeDI)	OSE fuera del Sistema Educativo	n/r	19
		21. Centro de Acción Familiar (CAF)		n/r	7
		22. Juegotecas Barriales (JB)		n/r	16
	Dir. Gral. de Fortalec. de la Sociedad Civil	23. Centro Educativo de Primera Infancia (CEPI)		4780	40
Gob. Nacional	Universidad de Buenos Aires (UBA)	24.Establecimientos con dependencia Funcional en Facultades de la UBA		En relevamiento	
OSC y otros	25. En relevamiento	En relevamiento		En relevamiento	

Fuente: Elaboración propia. Gerencia Operativa de Investigación y Estadística (GOIyE), (DGECE), Ministerio de Educación. GCBA

También se han relevado establecimientos educativos dependientes del Gobierno Nacional, ubicados en distintas facultades de la Universidad de Buenos Aires, que no están alcanzados por el Relevamiento Anual 2011. El trabajo de campo para avanzar en su descripción –al igual que lo que sucede con algunos establecimientos vinculados a OSC y asociaciones gremiales– se encuentra en proceso mientras se escribe este artículo.

Considerando la doble lectura de la oferta de establecimientos propuesta, se observa que tomando como criterio la dependencia funcional, el Ministerio de Educación presenta la mayor cantidad de establecimientos (unidades educativas) que trabajan con la población de estudio; concentra 1.225 unidades (492 son de gestión estatal y 733 de gestión privada), representando el 93% de los establecimientos (Cuadro 1); el 6% corresponde a espacios educativos del Ministerio de Desarrollo Social (Cuadro 3) y el 1% restante está integrado por establecimientos que corresponden a otras dependencias funcionales (Cuadro 2).

Si se clasifican los distintos establecimientos que trabajan con niños de 45 días a 5 años según el tipo de acción o servicio que ofrecen, se observa que

- 896 unidades educativas son de Nivel Inicial: 891 NIC y NIE del Ministerio de Educación, dos del Ministerio de Cultura y tres del Gobierno Nacional (Cuadros 1 y 2);
- 334 ofrecen otros servicios educativos (OSE) (Cuadro 1) y
- 82 establecimientos ofrecen otros espacios educativos fuera del Sistema Educativo (Cuadro 3)

De un total de 1312 establecimientos, el 68% ofrece un servicio dentro del Nivel Inicial del Sistema Educativo, el 26% ofrece otros servicios educativos complementarios a la escolaridad y el 6% corresponde a distintos espacios educativos que ofrecen servicios fuera de la estructura del Sistema Educativo.

Según estos resultados, si bien el Ministerio de Educación es la dependencia funcional que posee la casi totalidad de los establecimientos de Educación Inicial relevados en este estudio, al observar el tipo de acción educativa que desarrollan, solo el 68% ofrece acciones educativas dentro del Nivel Inicial, único tramo del Sistema Educativo que “acredita y certifica el proceso educativo organizado en función de las características psicosociales del sujeto con relación a la infancia” (DINIECE, 2011).

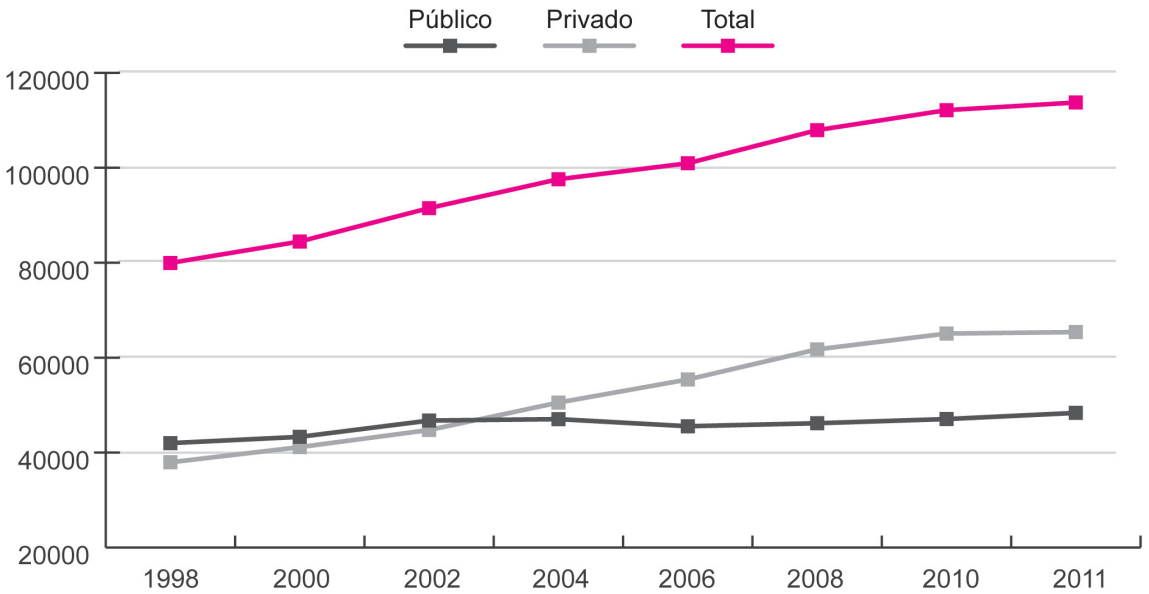
LA OFERTA DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE NIVEL INICIAL Y SU RELACIÓN CON LA MATRÍCULA

Según el RA 2011, el Nivel Inicial (NIC y NIE) posee una matrícula total de 115.058 alumnos: 49.470 alumnos (43%) concurren a 420 establecimientos de gestión estatal, y 65.588 alumnos (57%) a 473 establecimientos de gestión privada. Esta matrícula representa el 15,28% de la matrícula total de alumnos que asisten al del Sistema Educativo del Ministerio de Educación

En la última década existe crecimiento sostenido de la matrícula total bianual (RA 1998 / 2000 / 2002 / 2004 / 2006 / 2008 / 2010 / 2011), al igual que sucede a nivel nacional. Aunque es importante destacar que este crecimiento es más pronunciado en el sector de gestión privada; la matrícula correspondiente al sector de gestión estatal muestra en cambio un crecimiento leve (ver Gráfico 2).

La oferta de tipos de establecimiento de Nivel Inicial en la CABA ha ido adaptándose para dar respuesta a la normativa nacional y jurisdiccional, a la diversificación de la demanda y al aumento progresivo de la matrícula, desarrollados durante las últimas décadas.

Gráfico 2. Evolución bianual de la matrícula total de Nivel Inicial (NIC y NIE) Ciudad de Buenos Aires. Años 1998 a 2011.



Fuente: Elaboración propia, en base al RA 1998/2000/02/04/06/08/10 y 2011. Gerencia Operativa de Investigación y Estadística (GOIyE), (DGECE), Ministerio de Educación. GCBA

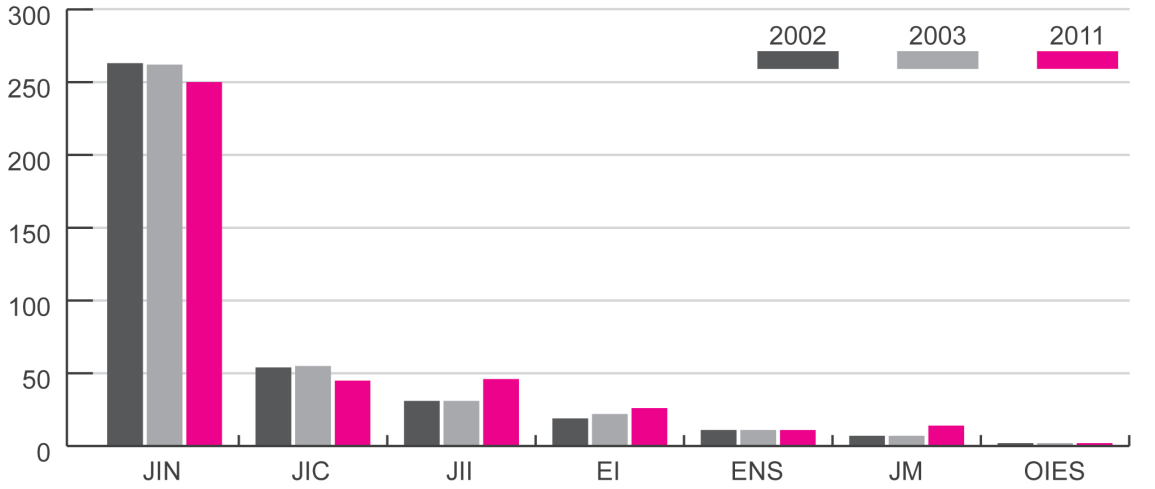
En este sentido, si se observa la evolución de los tipos de establecimiento de Nivel Inicial Común de gestión estatal del ME, puede evidenciarse que existe una tendencia hacia la creación de tipos de establecimiento que incluyen población desde más temprana edad: 45 días (EI y JM) y desde 2 años (JII) o con tipos de jornadas con mayor carga horaria: jornada completa, extendida o vespertina. Paralelamente, se observa un retroceso en la cantidad de establecimientos bajo las modalidades JIN como JIC.

Para una mejor visualización respecto de la evolución de los tipos de establecimiento durante la última década, se consideran los datos del RA 2002 y 2003 pues en este periodo, a partir de acciones del ME, se transfieren a su órbita, como Jardines Maternales y Escuelas Infantiles a establecimientos dependientes de otros organismos del Gobierno de la Ciudad. Luego, esta tendencia se profundiza hacia el 2011, tal como se evidencia a partir del RA de ese año. (ver Gráfico 3)

Aún así, los JIN (sedes y anexos) y los JIC son los que reúnen la mayor cantidad de los niños de Nivel Inicial (reciben el 40% y el 22% respectivamente). Les siguen los JII y las EI con un 16%. Cabe destacar que los mayores porcentajes se encuentran en los tipos de establecimiento que abarcan las mayores edades del Nivel (3, 4 y 5 años).

Los JM poseen la menor proporción de matrícula (3%), pero es importante destacar que la oferta de establecimientos de JM constituye un 8% del total de secciones de la oferta del sector estatal.

Gráfico 3. Evolución de las unidades educativas de Nivel Inicial según el tipo de establecimiento. Ciudad de Buenos Aires. Años 2002/2003/2011



Fuente: Elaboración propia, en base a RA 2000/2003/2011 Gerencia Operativa de Investigación y Estadística (GOIyE), (DGECE), Ministerio de Educación. GCBA

Si se observa la distribución de unidades educativas de Nivel Inicial para niños de 45 días a cinco años por Comuna y sector de gestión, puede evidenciarse que el sector estatal concentra la mayor cantidad de alumnos atendidos en toda la franja de edades en dos comunas de la Ciudad: las Comuna 4 y 8 (zonas que según la Encuesta Anual de Hogares se encuentran con alta vulnerabilidad social). El sector privado concentra la mayor cantidad de establecimientos en las Comunas 13 y 14, ubicadas en la zona norte de la Ciudad.

Si se consideran los tipos de establecimiento según el Ministerio del que dependen, y su distribución por comunas se observa que: los dependientes de la Subsecretaría de Gestión Educativa y Coordinación Pedagógica del Ministerio de Educación –tanto de gestión estatal como privada– se encuentran distribuidos en todas las comunas. Si se analiza el caso de la Comuna 8, se encuentra que la cantidad de Centros Educativos de Primera Infancia (CEPI) dependientes del Ministerio de Desarrollo Social y del Programa Primera Infancia (PpI) dependientes de la Subsecretaría de Equidad Educativa del ME igualan o superan las cantidades correspondientes a los restantes tipos de establecimiento relevados, independientemente de la dependencia funcional de que se trate.

El relevamiento realizado pone en evidencia que la Ciudad de Buenos Aires presenta una significativa heterogeneidad de la oferta de establecimientos destinados a la Educación Inicial.

LO CURRICULAR EN SENTIDO AMPLIADO: SU ADECUACIÓN SEGÚN LOS DIFERENTES MARCOS DE REFERENCIA INSTITUCIONAL

La dimensión pedagógico didáctica incluye aspectos referidos a: la finalidad de los procesos educativos en esta etapa de formación inicial -explicitando la relación entre cuidado, educación-; la presencia del Diseño Curricular como marco de trabajo; el dispositivo de supervisión; y, la evaluación del aprendizaje; dichos aspectos se sintetizan a continuación según un punteo esquemático.

a) En cuanto a la aproximación a las finalidades de la Educación Inicial, es decir, la respuesta a la pregunta: ¿para qué se educa en la primera infancia?, todos los referentes consultados destacan que las instituciones desempeñan una función educativa pero no excluyentemente, sino en diálogo con la función socializadora compartida con la familia. En general, consideran que está a cargo de estas instituciones, la transmisión de saberes, desde un enfoque pedagógico y didáctico propuesto por el GCABA a través de la normativa curricular; son saberes enmarcados en los lineamientos de la política educativa y configurados por las prácticas educativas, sean escolarizadas o no.

La función educativa es observada por los referentes consultados, en todos los tipos de establecimiento relevados aunque con diferentes características. En los establecimientos educativos dependientes del Ministerio de Educación –con excepción del Club de Jóvenes y Chicos en tanto instancia complementaria a la escuela-, se expresa que se enseña de modo sistemático e intencional; el adulto-enseñante, el docente tiene un saber especializado acreditado (como requisito excluyente), crea situaciones educativas para promover aprendizajes, con un enfoque de enseñanza y de aprendizaje, fundamentado desde diferentes campos disciplinares. Estos referentes sustentan una visión del niño como sujeto activo, sujeto histórico, un niño que modifica la cultura y también la recibe; y un adulto que es garante de su supervivencia y de la constitución subjetiva. Se promueve la comunicación, la participación y el diálogo. Se dispone de una estructura propia del sistema educativo, una supervisión docente y un ambiente especializado, con un currículo común (en sentido amplio), que busca regular las prácticas de enseñanza en la Educación Inicial que ofrece.

En relación con la función de cuidado, también se encuentra presente en el discurso de los referentes de todas las ofertas relevadas: se promueve el autocuidado, el conocerse a sí mismo; se busca constituir lazos sociales, acompañar en la crianza, trabajando sobre el desarrollo integral del niño y sus condiciones. Los entrevistados destacan las prácticas de promoción de la salud, la gestión de recursos ante situaciones problemáticas; el acompañamiento en relación por ejemplo con la alimentación. Estas últimas se presentan, especialmente, en las expresiones de los interlocutores de los Ministerios de Educación- Subsecretaría de Equidad Educativa-, y del Ministerio de Desarrollo Social.

Sin embargo, se observa que la relación entre educación y cuidado, es ponderada de manera diferente según los formatos escolares y no escolares de Educación Inicial. En el caso de los tipos e establecimiento dependientes del Ministerio de Educación, en general el formato escolar es definido y sus acciones priorizan el aspecto pedagógico sin desentenderse de la función de cuidado; mientras que en el caso del Ministerio de Desarrollo Social, se prioriza la función de cuidado dentro de la relación, pero sin avanzar sobre el aspecto pedagógico con mayor formalidad.

El ministerio en el que se genera la propuesta educativa (Educación, Desarrollo Social, Cultura y Salud); el contrato fundacional de la institución (creada por las familias, OSC, Estado) en tanto los diferentes establecimientos se configuraron como respuestas a la necesidad de universalizar

el acceso al nivel; la finalidad y función asignada a cada tipo de establecimiento; el tipo de servicio o formato, sea este escolar -o no- las actividades a realizar con los niños, el perfil del personal a cargo; la apropiación de un currículum prescripto; la presencia o ausencia de estructura de supervisión pedagógica, la secuenciación, progresión y evaluación de los aprendizajes, son factores que pueden dar cuenta de la decisión política de priorizar la función educativa o la aceptación de un cierto deslizamiento hacia la función de cuidado.

b) En relación con los lineamientos pedagógicos, es significativo señalar que todos los referentes mencionan el Diseño Curricular para la Educación Inicial de la Ciudad de Buenos Aires en tanto documento que otorga legitimidad, e incluye los lineamientos necesarios para el desarrollo de las prácticas escolares en los diferentes contextos; independientemente de la dependencia funcional o sector de gestión que se trate. Sin embargo, se observan diferencias entre los que mencionan al Diseño Curricular como requisito, y aquellos que hablan de su uso en la práctica (como es el caso particular de los establecimientos pertenecientes a la Subsecretaría de Gestión Educativa y Coordinación Pedagógica y los IVA).

c) Los entrevistados también describen la importancia de la instancia de supervisión en la Educación Inicial, aludiendo a diferentes aspectos de la realidad institucional: administrativos, pedagógicos, edilicios, legales, entre otros. Asimismo, los referentes entrevistados expresan que, el papel que cumplen las supervisiones escolares, desarrollando sus tareas de asesoramiento y coordinación de la labor pedagógica, de los equipos de conducción y de los docentes, permite generar un dispositivo que promueve la legitimidad del Nivel Educativo que se trate. En las ofertas dependientes de la Subsecretaría de Gestión y Coordinación Pedagógica (ME), donde cuentan con especialistas en Educación Inicial (docentes, investigadores, capacitadores), y cargos concursados en el nivel y con independencia de otros niveles, distinguen que este aspecto contribuye a consolidar, tanto la autonomía como la identidad de la Educación Inicial.

d) En cuanto a la evaluación de los aprendizajes, los referentes la mencionan en tanto entendida como valoración de los procesos y resultados, más que la acreditación de saberes o competencias de los niños; aunque también se realiza evaluación didáctica, evaluación institucional, evaluación docente.

Respecto del contenido de la evaluación los referentes expresan estar en sintonía con el Diseño Curricular y con las Metas de aprendizaje para el Nivel Inicial planteadas por la Dirección de Currícula (2012).

Es importante señalar que en todos los casos se manifestó que, a pesar de que la Ley prescribe la obligatoriedad de la sección de 5 años, el Sistema Educativo no exige certificación formal como requisito para el ingreso a la escolaridad primaria; distintos referentes desconocen la existencia de dispositivos de certificación formalizados; solo en el caso de alguna institución de gestión privada y para uso interno, se menciona la presentación de un certificado para concretar el ingreso al nivel educativo siguiente, pero no como requisito excluyente.

LA ARTICULACIÓN CON EL CONTEXTO Y LA COMUNIDAD: UN TRABAJO SECTORIAL O SINÉRGICO

La caracterización de la oferta de Educación Inicial, desde esta dimensión, incorpora el análisis de distintos aspectos: el registro del perfil socio-demográfico de la comunidad; la participación de las familias; la articulación con programas y proyectos, con organizaciones y espacios de participación comunitaria, con dependencias ministeriales y direcciones de área; las tendencias respecto del movimiento de matrícula de la población de 45 días a 5 años; y la inclusión escolar e integración educativa.

a) Desde lo manifestado por los referentes consultados, el relevamiento y registro de datos de la población vinculados a la composición socio-demográfica constituye un ítem escasamente formalizado y sistematizado en los diferentes tipos de establecimiento relevados.

b) La participación de las familias es valorada positivamente en todas las ofertas, aunque en los relatos se definen particularidades. En los Jardines dependientes de la Dirección de Educación Inicial (ME) la vinculación y participación de las familias está regulada en el Diseño Curricular que contempla distintos tipos de actividades a las que son convocados los padres de los alumnos: entrevistas, reuniones y encuentros. En este sentido se observa que, los tipos de establecimiento con perfil asistencial y cuyo origen está ligado a la cobertura de necesidades básicas de la comunidad y por tanto en situación de vulnerabilidad social (espacios dependientes del Ministerio de Desarrollo Social y los propios de la Dirección de Inclusión Educativa del ME), atienden de forma específica y en particular la planificación del trabajo con las familias, movilizándose hacia la búsqueda de la participación efectiva (diseño y ejecución) de éstas.

c) En cuanto a la articulación con programas y proyectos y con organizaciones y espacios de participación comunitaria, mientras que las instituciones vinculadas al Nivel Inicial del ME avanzan, en general, sobre sentidos pedagógicos, las vinculados a OSE y los espacios dependientes del MDS –relacionados con zonas de alta vulnerabilidad social–, priorizan avanzar sobre otros sentidos (salud física, psíquica, etc.) Del universo de instituciones relevadas, se recorta la situación particular de los Centros de Primera Infancia (MDS) y el Programa Primera Infancia (ME). Estos tipos de establecimiento educativos funcionan bajo la modalidad de gestión asociada entre el respectivo Ministerio y OSC.

d) Las tendencias observadas por los referentes de Nivel Inicial del ME, respecto del movimiento de matrícula de la población de 45 días a cinco años, apuntan a que el número más importante de derivaciones escolares se concentra en el comienzo del último año de la Educación Inicial (sala de 5 años), de forma particular en los establecimientos de gestión estatal del ME, según lo expresa el responsable entrevistado.

e) En relación con la integración educativa de niños con algún tipo de discapacidad es de interés señalar que, desde su inicio, la Educación Inicial en sus diversas modalidades evidencia receptividad y flexibilidad para la integración de alumnos. Existe una tendencia a la inclusión de cada vez más amplios sectores de la población infantil, diseñando propuestas integrales y procurando ajustarse a demandas específicas.

EL CUIDADO Y LA EDUCACIÓN: DOS FUNCIONES COMPLEMENTARIAS

Avanzar sobre la caracterización de la oferta de Educación Inicial requirió el desarrollo de las concepciones de sujeto, en tanto concepto que define la ideología sobre la cual se desarrolla la oferta; y de función educativa y de función de cuidado, como conceptos que, desde el inicio, atravesaron transversalmente el trabajo de campo, configurando el sentido y la direccionalidad de cada una de las ofertas de Educación Inicial relevadas en la Ciudad.

El recorrido conceptual propuesto colabora en la sistematización y revisión de las nociones emergentes en la indagación inicial de campo, a través de expresiones dadas por referentes de la gestión de las instituciones relevadas; definiendo así la perspectiva dominante en la jurisdicción La conceptualización del sujeto 'protagónico' de la Educación Inicial en la Ciudad concibe al niño desde la heterogeneidad de infancias con sus matices y la pluralidad de sujetos en sus contextos históricos particulares. Si bien, actualmente, el concepto de niño resulta naturalizado, distintas investigaciones dan cuenta que dicha noción, así como la referida a 'infancia', se configuran de modo particular en las diferentes culturas y momentos históricos, es decir, son una construcción histórica y sociocultural. (Fernández y Pineau[3], 2010). Podría decirse que las representaciones sociales de 'infancia' van configurando la noción de 'niñez' de un tiempo y lugar determinado; dando lugar, así, a una concepción plural de la infancia y, por ende, de niño.

El niño, en tanto sujeto que motiva la educación, entra en relación con el adulto en las instituciones de enseñanza a partir de la cual se definen las funciones educativas y de cuidado. Ambas funciones subyacen en el discurso de los referentes consultados con visiones diferenciadas.

La preocupación por la preservación de la vida de los niños ubica en un lugar central la noción de cuidado pues, ningún niño, en sus primeros años de vida, puede sobrevivir sin ser cuidado por otro, sin ser 'asistido' por otro. Y, es el adulto, en su función, quien se constituye en ese 'otro' primordial, no solo, garante de la supervivencia sino, también, de la constitución subjetiva del niño.

En este sentido, la idea de maduración o desarrollo natural queda relativizada tomando su relevo la constitución del lazo social como espacio de intercambio entre el campo del sujeto y el campo del otro. Es en el lazo que el niño va a devenir sujeto.

Así, el cuidado no se limita a la atención de las personas dependientes, a la crianza, al afecto y bienestar emocional, sino que también incluye la constitución de un lazo social, que crea las condiciones para los procesos de aprendizaje del niño. Esta función de cuidado por parte del adulto está representada por el "otro social" encarnado en la familia, organizaciones de la sociedad civil (OSC) pero también en el Estado y en la escuela como institución estatal; pues, es en las instituciones donde el adulto desempeña sus funciones.

Es en la articulación de la noción histórico-social de infancias, de cuidado, de la función del "otro" social, especialmente en este caso el adulto-docente y del lugar que ocupe el niño como sujeto de aprendizaje y de derecho; es que se podrán comenzar a establecer las coordenadas que permitan reflexionar respecto del lugar actual que tienen las instituciones educativas: su finalidad, sus dispositivos, la articulación con otras instituciones y las prácticas educativas que se ocupan de los niños en sus primeros años.

---

[3] Pineau, P. Fernández, M. (2010). 'Notas para una historia de la infancia argentina'. En curso de posgrado virtual Educación inicial y Primera Infancia. Cohorte 4. Campus virtual de FLACSO Argentina.

Las nociones de educación y cuidado no son opuestas, tampoco están desarticuladas pero, pensadas desde los procesos educativos y desde el sistema educativo de la CABA, se concibe al cuidado como una acción inherente a la educación de los niños en la primera infancia. En este sentido, a partir del trabajo de campo, en todas las instituciones de educación inicial, según expresan los referentes consultados, se concibe al niño como un sujeto activo, al adulto como enseñante y presente, y a la propuesta pedagógica centrada en la acción educativa, pero articulada con la función de cuidado.

REFLEXIONES FINALES

Caracterizar la oferta de Educación Inicial en la Ciudad, en los ministerios y dependencias relevados permite sistematizar la heterogeneidad de tipos de establecimiento, y develar una complejidad que refiere a: los marcos conceptuales; las perspectivas y filosofías; los dispositivos; el tipo de formato -sea escolar o no- según se definan los tiempos, espacios, actividades a realizar con los niños, adultos responsables; el perfil del personal a cargo; la relación entre las prácticas educativas desarrolladas y el contrato fundacional de la institución (creada por las familias, OSC, Estado); la finalidad y función asignada a cada tipo de establecimiento; la apropiación de un currículum prescripto; la presencia o ausencia de estructura de supervisión pedagógica, evaluación de aprendizajes; y el tipo de financiamiento.

En todos los establecimientos se señala la relevancia que el Diseño Curricular de la CABA y la intervención del Área de Educación Inicial, significan para contribuir a configurar las prácticas educativas de Educación Inicial, en el sentido buscado por el Ministerio de Educación de la CABA. Asimismo, todos expresan concebir al sujeto de la Educación Inicial como un sujeto activo (con la complejidad descripta): sujeto de derecho y de aprendizaje. Distinguen el lugar del adulto enseñante como prioritario, con saberes expertos e incluidos en un sistema.

A partir del análisis desarrollado, se proponen algunas tensiones, en tanto conceptos que permiten avanzar en un modelo analítico, que puede aplicarse sobre distintos aspectos cualitativos de la oferta de Educación Inicial en la Ciudad; poniendo en juego los diferentes tipos de establecimiento bajo una noción complementaria entre función de cuidado y función de educación.

- Tensión entre la función educativa y la función de cuidado, considerando los diferentes formatos escolares y no escolares relevados en las ofertas educativas de la CABA.
- Tensión entre las necesidades del niño y la participación activa del adulto - enseñante, previstos por los formatos escolares de los distintos tipos de establecimientos.
- Tensión entre el marco del Diseño Curricular (DC) y las prácticas educativas vigentes en cada formato escolar o no escolar. El DC otorga la “legitimidad educativa” a las instituciones y se constituye en un marco de referencia de la política educativa que dialoga con otros lineamientos y con las prácticas educativas de cada contexto específico.
- Tensión entre “controlar” y co-construir un acompañamiento, evaluación y seguimiento pedagógico –supervisión–, que oriente la tarea educativa en la dirección de las políticas educativas planteadas.
- Tensión entre las necesidades y perspectivas de las familias respecto de la crianza y el cuidado y las funciones educativas que espera de la escuela como institución.
- Tensión entre estrategias que se desarrollan con la inclusión de las familias y estrategias de participación que integran a las familias.

- Tensión entre articulación con programas y proyectos que prioriza el sentido intersectorial, y articulación que prioriza solo aquello que presenta sentido pedagógico.

Observar la sistematización de la oferta relevada posibilita, por un lado, caracterizar la función de los establecimientos dedicados a la educación de la primera infancia en la CABA, desde el modelo analítico propuesto. Por el otro, profundizar el debate sobre las nociones de educación y cuidado, motivando la planificación de un trabajo sinérgico entre diferentes actores sociales con responsabilidad política; que enriquezca más que soslaye la actividad de un sector sobre otro.