



MAPA DE LA EDUCACIÓN INICIAL EN ARGENTINA

PUNTOS DE PARTIDA DE UNA AGENDA
DE EQUIDAD PARA LA PRIMERA INFANCIA

CIPPEC^{IP}

unicef  para cada niño

MAPA DE LA EDUCACIÓN INICIAL EN ARGENTINA

**PUNTOS DE PARTIDA DE UNA AGENDA
DE EQUIDAD PARA LA PRIMERA INFANCIA**

DIRECCIÓN EDITORIAL

Cora Steinberg, Especialista de Educación, UNICEF Argentina
Alejandra Cardini, Directora del Programa de Educación, CIPPEC

AUTORÍA

Alejandra Cardini
Jennífer Guevara
Cora Steinberg

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)

MAPA DE LA EDUCACIÓN INICIAL EN ARGENTINA: Puntos de partida de una agenda de equidad para la primera infancia

ISBN: 978-92-806-5175-1

Primera edición. Febrero de 2021, Argentina.

EDICIÓN: Daniela Acher

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN: Florencia Zamorano

Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y no sean utilizados con fines comerciales.

Para citar este libro:

Cardini, A., Guevara, J. y Steinberg, C. (2021). Mapa de la educación inicial en Argentina: Puntos de partida de una agenda de equidad para la primera infancia. Buenos Aires: UNICEF-CIPPEC.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

www.unicef.org.ar

buenosaires@unicef.org

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)

<https://www.cippec.org/>

prensa@cippec.org

ÍNDICE

Prólogo UNICEF	9
Prólogo CIPPEC	11
Presentación	13
Introducción	17
1. Hitos de la educación inicial en Argentina	25
Los orígenes de la educación infantil	26
La expansión de la educación infantil	29
La consolidación de la educación inicial	33
A modo de cierre.....	35
2. La oferta y la cobertura de educación inicial en Argentina	37
Evolución y distribución de la oferta	39
Los formatos institucionales de nivel inicial.....	48
La evolución y distribución de la cobertura del nivel inicial	53
A modo de cierre.....	59
3. La regulación del nivel inicial	61
La normativa nacional	66
El currículum nacional	68
Las normativas provinciales	71
El currículum provincial.....	77
A modo de cierre.....	81
4. Docentes de educación inicial	85
Los docentes de nivel inicial y su formación	88
Las escuelas de nivel inicial y sus docentes.....	94
A modo de cierre.....	100
5. La educación inicial en los territorios provinciales	103
Cobertura y oferta	105
La obligatoriedad como motor de crecimiento: las salas de 4 y 5 años	105

La expansión del tramo no obligatorio: el jardín maternal y la sala de 3 años.....	110
Gestión y regulación	113
El rol de los supervisores.....	113
La provisión, la regulación y el financiamiento de los formatos institucionales.....	116
La administración y la regulación “en los márgenes”	121
Docentes de nivel inicial	124
La sectorialidad en la formación inicial.....	124
La multiplicidad de oferentes de formación continua.....	126
A modo de cierre	130
Conclusiones	133
Anexo I	143
Anexo II	147
Estudio cualitativo y exploratorio	147
Caso Noreste.....	148
Caso Sur	149
Caso Cuyo	150
Caso Centro	151
Bibliografía	165
Acerca de las autoras	173
Acerca de UNICEF y CIPPEC	175

PRÓLOGO UNICEF

La primera infancia es el período de mayor y más rápido desarrollo en la vida de una persona. Durante esta etapa se construyen las bases del futuro de cada niño y cada niña, de su salud, bienestar y educación. Es crucial que en esta etapa todos y todas reciban oportunidades que permitan desarrollar una vida plena y el ejercicio de sus derechos. Asegurar el acceso a un sistema de protección social de calidad desde el comienzo puede hacer una diferencia en el desarrollo de los niños y niñas, y con ellos, de toda la sociedad.

A 30 años de la Convención de los Derechos del Niño, Argentina enfrenta en la actualidad un escenario crítico, donde más de la mitad de los niños y niñas viven en situación de pobreza y enfrentan menos probabilidades de acceder al sistema de protección social, a servicios de salud adecuados, así como de asistir a una oferta de educación y cuidado de calidad.

Existe amplia evidencia acerca de la importancia que tiene en esta primera etapa de la vida en el desarrollo infantil y del impacto que tienen las experiencias de educación temprana en sus trayectorias escolares y futuro desarrollo. A nivel nacional, se reconocen avances significativos en relación con la primera infancia, pero aún sigue habiendo una gran brecha entre las normas y el ejercicio práctico de los derechos. Los desafíos de la primera infancia requieren de un abordaje multidimensional, que considere las áreas de salud, educación, cuidado y protección, entre otras. La coordinación intersectorial e interjurisdiccional debe fortalecerse para implementar políticas integrales que fomenten el crecimiento pleno con enfoque de equidad.

En el área educativa, la Argentina cuenta con avances significativos en materia normativa e importantes logros a nivel nacional en términos de expansión. Las salas de 4 y 5 años son obligatorias y la normativa nacional establece la responsabilidad de los Estados de universalizar la oferta para los niños de 3 años y de ampliar la oferta para la franja de 45 días a 2 años. El acceso a la sala de 5 es

casi universal y se ha ampliado considerablemente la cobertura de las salas de 4 y de 3 en la mayoría de las provincias. Sin embargo, aún se verifican desafíos pendientes en torno a la calidad de los servicios en relación con las necesidades de las familias y grandes disparidades en el acceso por nivel socioeconómico y entre jurisdicciones, disparidades que se profundizan aún más con respecto a las áreas rurales o a contextos más vulnerables.

El *Mapa de la educación inicial en la Argentina*, elaborado junto a CIPPEC, se inscribe en el conjunto de acciones que UNICEF Argentina realiza en el marco de la cooperación con los gobiernos y otros actores de la sociedad argentina para impulsar el fortalecimiento y la expansión de una educación inicial inclusiva y de calidad. Entre estas acciones, la generación de evidencia empírica contribuye a identificar los principales retos pendientes para lograr el cumplimiento del derecho a la educación para la primera infancia y avanzar en la construcción de políticas integrales para este sector de la población.

Esperamos que esta publicación contribuya a la comunidad educativa en su conjunto y a los otros sectores para avanzar en la toma de decisiones que permitan consolidar políticas integrales de calidad para que todos los niños y niñas tengan el mejor comienzo y el mejor desarrollo.

Luisa Brumana
Representante de UNICEF Argentina

PRÓLOGO CIPPEC

Lo que sucede durante la primera infancia queda para toda la vida. Sin embargo, esta afirmación científicamente comprobada no se traduce automáticamente en políticas socioeducativas que pongan a este grupo etario como prioridad central de la gestión. Lo que todos sabemos que importa no se traduce fácilmente en medidas y prácticas palpables basadas en evidencia.

En la Argentina enfrentamos enormes desafíos en términos de reducción de la pobreza, salud y nutrición, y el acceso a los espacios de crianza, enseñanza y cuidado para los niños y las niñas de 0 a 5 años se encuentra condicionado por el lugar donde nacen y la condición sociolaboral de sus familias.

La pandemia que atravesamos hoy y las secuelas que deje en el mediano plazo intensificarán aún más estas disparidades, aunque todavía no podamos verlo, lo cual hace aún más urgente una discusión amplia —y fundada en evidencia— sobre qué caminos estratégicos debemos tomar y cómo implementarlos. No sabemos con exactitud, por ejemplo, cuál será el impacto del aislamiento socioeducativo que los niños viven hoy en su formación posterior, pero sí sabemos que algunos efectos inmediatos de estas carencias coyunturales pueden paliarse a corto plazo con políticas activas, mientras que las carencias estructurales tendrán que ser abordadas con estrategias de más largo aliento.

Sabemos también que los cambios estructurales que la política educativa requiere son profundos, conllevan largos procesos de prueba y error y, por ende, demandan acuerdos políticos con horizontes temporales amplios, de forma tal que se pongan en marcha implementaciones hoy cuyo resultados recién podremos experimentar en una generación. Conciliar los tiempos de la política electoral y los tiempos de la política pública es siempre un arte difícil y más lo es cuando la política pública exige horizontes extensos para mostrar sus impactos y beneficios (como es el caso de la política educativa) e implica además la articulación y coordinación entre actores disímiles y cuyos intereses no siempre conducen hacia el abandono del *statu quo*.

El presente libro, a través de una rigurosa investigación estadística, documental y cualitativa en terreno, ilumina el camino recorrido y los desafíos pendientes para el nivel inicial en la Argentina. Así, ofrece un exhaustivo diagnóstico político-pedagógico del nivel en nuestro país, gracias a una fructífera alianza entre UNICEF Argentina y CIPPEC. Producto de tres años de trabajo conjunto, esta publicación refleja el compromiso de ambas organizaciones con una agenda que ubique la primera infancia en el centro de las políticas públicas, y lo haga informada por la evidencia y apuntalando los amplios acuerdos políticos y sociales que se requieren para que esta agenda sea efectiva.

Confiamos en que el *Mapa de la educación inicial en Argentina* constituya un aporte para generar diálogos públicos y plurales, y permita acelerar los procesos de transformación que la Argentina necesita para garantizar los derechos de los niños y las niñas que la habitan.

Julia Pomares
Directora ejecutiva de CIPPEC

PRESENTACIÓN

En el último cuarto de siglo, la Argentina ha realizado avances importantes en la educación de los más pequeños y las más pequeñas. La educación inicial se ha expandido cuantitativamente y se ha consolidado en términos normativos. Más allá de estos avances, todavía persisten desafíos para garantizar a la totalidad los niños y las niñas una educación inicial de calidad.

Los niños y las niñas de edades más pequeñas, de los territorios más alejados de las grandes ciudades y que provienen de familias de bajos ingresos son quienes menos acceden a la oferta de educación inicial. A los déficits de acceso, se suma que los niños y las niñas de la Argentina acceden hoy a propuestas de educación inicial de dispar calidad. Esto genera circuitos diferenciados, marcados por el origen geográfico y socioeconómico de la niñez. Estas disparidades se inscriben en un contexto de crecientes desigualdades socioeconómicas. Según estimaciones de UNICEF, casi seis de cada diez niños y niñas viven en hogares que estarán en situación de pobreza a finales de 2020.

En un contexto signado por fuertes disparidades de acceso y calidad, es clave diseñar e implementar políticas tendientes a garantizar el pleno ejercicio de los derechos de niños y niñas. Para ello, es necesario contar con un análisis riguroso sobre la situación actual de la educación inicial.

La iniciativa que da origen a este libro enfrentó el desafío de construir un mapa preciso y completo de la educación inicial como punto de partida para desarrollar una agenda de políticas integrales de mayor alcance y calidad. El *Mapa de la educación inicial en Argentina: Puntos de partida de una agenda de equidad para la primera infancia* fue impulsado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) con el propósito de construir el primer diagnóstico federal del nivel inicial en el país.

Desplegamos esta labor conjunta en tres etapas que culminan con el presente libro. La primera (agosto 2017-julio 2018) comenzó con una serie de entrevistas exploratorias a referentes y especialistas del campo de la educación inicial. Estas conversaciones nos permitieron delinear el alcance de la iniciativa, y llevar adelante el relevamiento, sistematización y análisis de información estadística y documental de las 24 jurisdicciones. Asimismo, realizamos un acercamiento cualitativo-exploratorio en cuatro casos de estudio, con el objetivo conocer las diferentes configuraciones del nivel inicial en los territorios provinciales.

En la segunda etapa (agosto-diciembre 2018) validamos y pusimos al servicio del Estado el conocimiento producido. Los primeros resultados fueron plasmados en cinco informes técnicos, validados con equipos técnicos nacionales y provinciales y especialistas de nivel inicial:

- **El acceso a la educación inicial en Argentina**
- **La oferta de educación inicial en Argentina**
- **La regulación del nivel inicial en Argentina: panorama normativo**
- **La regulación del nivel inicial en Argentina: panorama curricular**
- **Los profesionales del nivel inicial en Argentina**

Junto a la Biblioteca Nacional de los Maestros (BNM) desarrollamos una colección digital de la normativa federal sobre el nivel inicial, recolectada y sistematizada para la elaboración de los informes. Esta compilación se compone de 177 normativas federales vigentes que regulan la educación inicial a lo largo y ancho del país. La colección de normativa y la serie de informes fueron presentados en la BNM, en un encuentro que contó con la presencia de más de 80 referentes de la política, especialistas y docentes del nivel.

En la última etapa, iniciada en abril de 2019, nos enfocamos en la elaboración de este libro. Para esta producción, actualizamos, profundizamos e integramos los hallazgos documentales y estadísticos obtenidos y validados en las etapas previas. En este volumen también incorporamos el análisis inédito de la aproximación cualitativa y exploratoria realizada en cuatro jurisdicciones del país.

La iniciativa *Mapa de la educación inicial en Argentina*, que culmina con el presente libro, fue resultado de un trabajo mancomunado y colectivo entre los equipos técnicos de las dos instituciones. Durante estos tres años muchísimas personas contribuyeron para que esta iniciativa sea posible. La participación de Carolina Semmoloni, Macarena Feijoo, Malena Nigro, Martina Sapia, Alan Baichman y Axel Lafont fue muy importante para generar los insumos necesarios para

el desarrollo de la serie de informes y este libro. El procesamiento riguroso de la información estadística llevado a cabo por Martín Scasso, Claudia Giacometti, y el trabajo de Delia González y Ariel Tófolo en la revisión y edición de cuadros estadísticos, fueron clave para el análisis. Los intercambios y lecturas durante el proceso con el Área de Inclusión Social y Monitoreo de UNICEF y el Programa de Protección Social de CIPPEC fueron esenciales para enriquecer nuestra mirada. El constante apoyo brindado por el equipo del Área de Educación de UNICEF y el Programa de Educación de CIPPEC fue fundamental durante el proceso. Un agradecimiento especial para todos ellos, sin cuya ayuda este libro no hubiera sido posible. Particularmente, agradecemos a Bárbara Briscioli, María Cortelezzi, Vanesa D'Alessandre, Esteban Torre y María Eugenia Bucciarelli por sus aportes para enriquecer el análisis. La cuidadosa revisión y edición de Daniela Acher y Belén Félix, de las áreas de Comunicación de UNICEF y CIPPEC, respectivamente, nos permitió pulir el escrito.

El apoyo del Ministerio de Educación de la Nación fue clave para llevar adelante esta investigación. Agradecemos particularmente los valiosos aportes sobre los resultados del trabajo que aquí se presenta a Verónica Piovani, Liliana Pascual, Manuel Becerra, Luz Alberbucci, Mónica Fernández Pais, Inés Cruzalegui, Andrés Kolesnik, Cecilia Veleda, Roxana Cardarelli y Viviana Dalla Zorza. Agradecemos también a Marisa Graham, Defensora de Niños, Niñas y Adolescentes; a Facundo Hernández, Defensor Adjunto de Niños, Niñas y Adolescentes; a Fabián Repetto, Defensor Adjunto de Niños, Niñas y Adolescentes (2019 – 2020), y a Vanesa Salgado y Daniel Molina, especialistas de la Defensoría de Niños, Niñas y Adolescentes, por su devolución sobre una presentación preliminar del trabajo.

Extendemos nuestra mayor gratitud a las autoridades y equipos técnicos de nivel inicial de las 24 provincias. Esta iniciativa no hubiera sido posible sin su contribución. Un agradecimiento especial a las direcciones de nivel inicial y los referentes de los cuatro casos de estudio —a quienes no mencionamos para respetar su anonimato— por brindarnos su tiempo y compartir generosamente sus experiencias e ideas. Agradecemos especialmente a todas las escuelas de nivel inicial que nos abrieron sus puertas con confianza y calidez. Sus aportes fueron fundamentales para concretar y potenciar este trabajo.

La precisión y profundidad de las discusiones que se abordan a lo largo del texto se alimentaron de las lecturas críticas de Patricia Sarlé y Fabián Repetto. Agradecemos especialmente sus generosos aportes, que fueron sustanciales para corregir y completar este texto. Mónica Fernández Pais, Silvia Wolodarsky, Mercedes Mayol Lasalle, Hugo Labate, Carolina Snaider y María Luján Borrelli realizaron lecturas y comentarios que enriquecieron algunas secciones y la serie de informes que alimentan este libro.

Nuestro agradecimiento a todos los especialistas y referentes que desde 2017 nos acompañan en el ciclo de desayunos que permitieron generar un espacio de diálogo plural en torno a las políticas de educación inicial y primera infancia en la Argentina. Estos encuentros contaron con la participación de tomadores de decisiones de distintas carteras y niveles de gobierno, miembros de organismos internacionales, especialistas vinculados con la primera infancia y referentes gremiales. Los intercambios compartidos en estos espacios nutrieron constantemente esta producción.

Una mención especial al aliento de Luisa Brumana, representante de UNICEF Argentina, y Julia Pomares, directora ejecutiva de CIPPEC, durante todo el proceso. Su apoyo fue esencial para desarrollar y concretar este libro.

El futuro de todos los niños y las niñas se juega hoy. Desde UNICEF Argentina y CIPPEC, queremos contribuir a la construcción de una agenda de políticas de equidad y de investigación que avance en una mirada integral para que todos los niños y las niñas del país tengan acceso a un sistema de cuidado, crianza y enseñanza de calidad. Confiamos en que el mapa que se consolida en este libro representará un insumo crítico para progresar en este camino y aportar al trabajo de los diversos tomadores de decisiones, con el fin de promover una sociedad más justa, con más y mejores oportunidades para todos los niños y niñas en la Argentina.

Cora Steinberg
Alejandra Cardini

INTRODUCCIÓN

La educación inicial es un derecho inalienable de los niños y las niñas¹ en su primera infancia y una responsabilidad indelegable de los adultos para la construcción de una sociedad más justa e inclusiva. La Convención sobre los Derechos del Niño estableció en 1989 el rol de los Estados como garantes de la realización de sus derechos. A través de la Observación general N° 7, la Convención especificó a la primera infancia² y reconoció su derecho a la educación desde el nacimiento.

Más recientemente, esta agenda volvió a tomar fuerza. En 2010 la Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia realizó un llamamiento a los Estados en pos de un nuevo compromiso con la educación y la atención de la primera infancia (UNESCO, 2010), en tanto derecho humano fundamental para el desarrollo de las personas y las naciones. En la misma línea, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se proponen, a través de la Meta 2 de su Objetivo N° 4, que para 2030 todos los niños y niñas tengan acceso a una oferta de crianza, enseñanza y cuidado de calidad. Las políticas para esta franja etaria son, además, fundamentales para impulsar la totalidad de los ODS, en especial aquellos que incluyen erradicar la pobreza, poner fin al hambre, garantizar el bienestar y la vida saludable, alcanzar la equidad de género, reducir las desigualdades y construir sociedades más justas e inclusivas.

■ ■ ■

1. El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de quienes trabajaron en este documento. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron aquí tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta, y 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.
2. La Observación General N° 7 denomina "primera infancia" a la franja de 0 a 8 años de edad. De este modo, incorpora las variaciones existentes entre diversos países, asociadas a sus tradiciones locales y a la forma en que están organizados los sistemas de enseñanza primaria. En este libro, se entiende como "primera infancia" a los niños y niñas de hasta 5 años, ya que esta es la edad de finalización de la educación inicial en la Argentina, tal como ha sido establecido en la Ley de Educación Nacional (N° 26.206, 2006).

Más allá de las advertencias que pueden realizarse ante otros argumentos instrumentales o subsidiarios (Bustelo Graffigna, 2005; Dahlberg, Moss y Pence, 1999), existe un abrumador consenso respecto de que la primera infancia es un período crítico para el desarrollo integral de las personas (CAF, 2016; Repetto et al., 2016; UNICEF Argentina, 2016). Sobran evidencias respecto del impacto que las políticas orientadas a esta etapa de la vida tienen en el presente y futuro de los niños y niñas así como en el de la sociedad en su conjunto (Esquivel, Faur y Jelin, 2012; Hall et al., 2009; OECD, 2013; Schady et al., 2015; UNICEF, 2016; UNICEF, 2017). En particular, cabe resaltar su contribución a la reducción de las brechas de género en el mercado laboral y a la conciliación de la vida laboral con la vida doméstica (Díaz Langou et al., 2019; UNICEF, 2006).

Dentro de una amplia agenda de políticas para niños y niñas, la oferta institucional de espacios de crianza, enseñanza y cuidado conforma un eslabón primordial para garantizar su educación. A los fines de contribuir a la superación de la histórica división entre espacios “educativos” y de “cuidado”, este libro opta por la denominación “crianza, enseñanza y cuidado” para referir al conjunto de espacios que reciben a niños y niñas de 45 días a 5 años.

A pesar de la importancia de estos espacios, en la Argentina persisten fuertes disparidades de cobertura según la edad, el tipo de contexto territorial y el nivel de ingresos de las familias. Según los últimos datos disponibles, solo tres de cada diez niños de menos de 4 años acceden a algún espacio de crianza, enseñanza y cuidado (MDS y UNICEF, 2013). Los déficits de acceso se agravan en algunas regiones, y son diferentes según los quintiles de ingresos de los hogares: mientras el 76% de los niños y niñas accede en el quintil más alto, solo 10% lo hace en el quintil de menores ingresos.

A estas disparidades de acceso se suma la persistente fragmentación de la oferta de espacios de crianza, enseñanza y cuidado. Jardines maternos y de infantes, centros de desarrollo infantil, jardines infantiles no oficiales, salas cuna y jardines comunitarios, entre otras ofertas, conforman un universo heterogéneo de espacios que reciben a la primera infancia³. Este universo de instituciones puede comprenderse como un rompecabezas compuesto por tres grandes piezas.

La primera pieza es la educación inicial. Se trata de la pieza más formal y regulada de este rompecabezas. El nivel inicial es el primer nivel del sistema educativo (Ley N° 26.206, 2006) y se define como una unidad pedagógica para los niños de

■ ■ ■

3. Las políticas de acompañamiento familiar cumplen también un rol fundamental en la crianza, enseñanza y el cuidado de niños y niñas. Por ejemplo, el Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años”, implementado en el período 2006-2016 a partir de un acuerdo interministerial, tuvo como fin promover el desarrollo de los niños y niñas, y sensibilizar a quienes participan de su crianza sobre el papel prioritario de los adultos en esta etapa de la infancia. Este tipo de ofertas tiene el hogar como foco de intervención, por lo que operan por fuera del “rompecabezas” de espacios institucionales.

45 días a 5 años inclusive (art. 18). Comprende el jardín maternal (45 días a 2 años) y el jardín de infantes (3 a 5 años). Desde 2014, las salas de 4 y 5 años son obligatorias, y el Estado nacional y los provinciales asumieron el compromiso de universalizar la oferta para los niños de 3 años (Ley N° 27.045). La educación inicial, como el resto de los niveles educativos, depende de los ministerios de Educación de las provincias. Sin embargo, en el nivel inicial los gobiernos municipales tienen un rol crecientemente importante, en muchos casos con oferta propia⁴.

Una segunda pieza de la oferta institucional es la que depende de la cartera de Desarrollo Social, regulada por la Ley N° 26.233 (2007). La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) del Ministerio de Desarrollo Social es el órgano de aplicación responsable de regular el funcionamiento de todos los Centros de Desarrollo Infantil (CDI), entre otras denominaciones, entendidos en la práctica como los espacios de crianza, enseñanza y cuidado no dependientes del Ministerio de Educación de la Nación. Dentro de este universo se encuentran espacios estatales, no estatales de base comunitaria y de cogestión (Faur, 2010; Rozengardt, 2014; Santillán, 2014; Gherardi et al., 2012).

La tercera pieza es la oferta no oficial. Es una pieza híbrida, de fronteras difusas, en la que no existe una rectoría clara de ningún sector de política. Se compone de espacios sumamente variados y sobre los que hay poca información; no se sabe cuántas instituciones lo componen ni dónde están ubicadas. Se incluyen aquí espacios comunitarios que no son reconocidos ni reciben aporte de la cartera social, iniciativas locales que dependen de áreas de salud o empleo y jardines privados no oficiales gestionados como establecimientos comerciales. Estos últimos se ubican en una zona gris en términos de su regulación y funcionamiento: aunque funcionan como jardines de infantes, no están incorporados a la enseñanza oficial, es decir, no reciben financiamiento ni supervisión por parte de la cartera educativa ni de la SENNAF. Se enfocan, en general, en el tramo no obligatorio de la educación inicial (45 días a 3 años) y están regulados por normativas municipales que permiten la habilitación de establecimientos comerciales. En 2015, a través de la Ley N° 27.064 (2015), se dio un primer paso normativo para avanzar en la regulación de esta pieza. En efecto, bajo este paraguas, algunas provincias y municipios han construido registros que permiten monitorear, de distintos modos, estas instituciones. Algunas incluso han sancionado normativa específica para hacerlo. Sin embargo, el desarrollo de políticas orientadas a la oficialización de este sector es un desafío pendiente en la mayor parte del territorio.

■ ■ ■

4. Algunos de ellos, como los partidos de Vicente López, Quilmes y Tres de Febrero, y las ciudades de Mendoza y Santa Fe, proveen educación inicial a través de instituciones dependientes de sus propias secretarías de Educación.

Este rompecabezas está aún por armarse. No existen todavía reglas de articulación entre las piezas ni entre los distintos tipos de ofertas que nuclean. Esto da como resultado un escenario fragmentado (Cardini et al., 2017; UNICEF, 2016). Para avanzar hacia políticas que permitan reducir las brechas en el acceso y hacia una mayor coordinación y cohesión entre los distintos espacios de crianza, enseñanza y cuidado, se requieren diagnósticos más precisos de cada una de las piezas del rompecabezas.

Este libro analiza en detalle una de estas piezas: la educación inicial. Lo hace sin perder de vista la totalidad del rompecabezas del que forma parte, partiendo del supuesto de que la educación inicial debe comprenderse en el entramado de instituciones que trabajan con la primera infancia. Estas instituciones conforman no solo el contexto en el que se inscribe el nivel inicial, sino también los espacios con los que sería posible y deseable generar mayores grados de articulación y cohesión.

En Argentina, la producción de conocimiento sobre el nivel inicial centrada en la didáctica ha sido prolífica (por ejemplo, Malajovich, 2006; Sarlé, 2000; Soto y Violante, 2008). En contraste, es poco lo que se ha investigado acerca de las políticas de educación inicial (Batiuk y Coria, 2015). Este volumen propone saldar ese vacío desde un enfoque político-pedagógico y a través de un triángulo analítico que pone foco en la oferta, la regulación y el personal docente del nivel.

El *Mapa de la educación inicial en Argentina* se construye en la intersección de los campos de la política y de la pedagogía. Al emerger desde el campo de la política, el enfoque del trabajo prioriza aquellos aspectos que hacen a la provisión y regulación del nivel, en tanto pueden contribuir a la ampliación de la oferta y la mejora de su calidad. Este enfoque implica también una especial atención a dos aspectos centrales para la política educativa en la Argentina —el federalismo y las desigualdades territoriales— y uno específico para las políticas de educación inicial primera infancia —la integralidad—.

La Argentina es un país federal y la gestión de los establecimientos de nivel inicial depende de los ministerios de Educación de las provincias. A la vez, el federalismo implica un interjuego entre la Nación y las 24 jurisdicciones que moldea el gobierno y el funcionamiento del sistema educativo. La multiplicación de niveles de gobierno suma una capa de complejidad al proceso de toma de decisiones e implementación de políticas educativas (Rivas, 2007). En este contexto, es fundamental realizar análisis comparados que permitan aproximarse tanto a la relación entre la Nación y las 24 provincias en la elaboración de políticas educativas, como a la diversidad y disparidad interprovincial en relación con las características del nivel inicial.

Este escenario federal está atravesado, a su vez, por desigualdades territoriales que se expresan en una dispar cobertura y calidad. La Argentina enfrenta una situación de fuerte desigualdad con exclusión social y altos niveles de pobreza, muchos de los cuales se concentran en áreas territoriales particulares (Steinberg et al., 2011). Estas desigualdades se fundan en procesos históricos, geográficos, económicos e institucionales que fueron acentuándose con el tiempo, y que tendieron a acumularse y a reforzarse entre sí. Los análisis de la política educativa no pueden prescindir de una mirada atenta a esta dimensión.

En lo que se refiere específicamente a las políticas de educación inicial, el enfoque de este libro las conceptualiza como un eslabón primordial dentro de una cadena integrada de prestaciones más amplia orientada al cumplimiento de los derechos de los niños y niñas (D'Alessandre, 2018; UNICEF, 2016). Las políticas para esta franja etaria incluyen un amplio abanico de intervenciones orientadas a los niños y niñas, y adultos a cargo de su crianza, enseñanza y cuidado. Estas son dirigidas por diversas agencias y organismos estatales e incluyen licencias familiares, transferencias de ingresos, programas de acompañamiento familiar y políticas de salud, entre otras (Florito, Karczmarczyk y Petrone, 2020).

Esta cadena implica la construcción de puentes y articulaciones entre los distintos sectores que atienden a los niños y niñas. En las últimas dos décadas, varios países de la región han realizado importantes esfuerzos en pos de dar mayor coordinación y cohesión a las diversas acciones estatales, con el objetivo de asegurar la integralidad de estas políticas (Repetto et al., 2016). Más allá de algunos esfuerzos e iniciativas⁵, la integralidad en la Argentina sigue siendo un desafío pendiente. Para que las políticas para la primera infancia avancen hacia abordajes integrales y sistémicos, es clave que los estudios sobre cualquiera de los eslabones no pierdan de vista la totalidad de la cadena (Urban et al., 2018; UNICEF, 2016; UNICEF, 2019).

El otro campo que confluye en la intersección en la que se define el enfoque de este libro es la pedagogía. Desde sus aportes, este trabajo busca atender a las particularidades de la educación inicial y de la primera infancia, así como a las de las diferentes franjas etarias que las componen. A pesar de su reciente estructuración, el nivel inicial posee una identidad propia y de larga data, que se diferencia fuertemente de las tradiciones y prácticas de la escuela primaria (Sarlé, 2000). Ningún análisis sobre este nivel puede pasar por alto, por ejemplo, la centralidad del juego, o los usos flexibles del espacio y el tiempo que en él se

■ ■ ■

5. En la Argentina, la formulación de la Estrategia Nacional de Primera Infancia Primero (ENPIP), aprobada por decreto en 2019, constituyó un paso hacia una mayor integralidad. El documento, orientado a niños desde la etapa prenatal hasta los 6 años, propone un abordaje integral a través de las dimensiones de identidad (registro), salud y nutrición, educación y cuidado, promoción de derechos, y reparación de vulneración, y condiciones para garantizar la crianza. Si bien su implementación estaba prevista para 2020, al momento del cierre de este libro, todavía no se había iniciado.

promueven. Tampoco pueden soslayarse las formas distintivas que estos aspectos toman según la edad de los niños y niñas. Existen importantes diferencias, por ejemplo, en la infraestructura, el mobiliario y los recursos didácticos necesarios en una sala de lactantes y una sala de 5 años. Desde una comprensión del nivel en toda su unidad pedagógica, el libro reconoce la especificidad del tramo de jardín maternal y de infantes.

En la misma línea, este trabajo busca conciliar las especificidades de toda la franja etaria a partir de una concepción holística de la educación. La definición de educación reviste una enorme amplitud, que supera con creces los límites de la escolarización, e incluso de la enseñanza (Acosta, 2012). En este sentido, la educación puede ser comprendida como el conjunto de acciones adultas tendientes al pasaje de instrumentos culturales a las nuevas generaciones (Antelo, 2004). Desde esta perspectiva, la educación incluye tanto la enseñanza, como la crianza y el cuidado (Bröstrom, 2006). Crianza, enseñanza y cuidado conforman una tríada indivisible para acompañar los primeros años de vida de los más pequeños y pequeñas.

Con esa mirada, este trabajo parte del supuesto de que las instituciones para la primera infancia deben estar preparadas para cumplir estas tres funciones, aunque con distinto énfasis según la edad de los niños y niñas. Cabe aclarar entonces que este libro no se adentra en la didáctica específica del nivel, sino que busca complementar los valiosos estudios realizados en esta área.

El enfoque político-pedagógico permitió seleccionar las dimensiones de la investigación que sustenta este libro. El *Mapa de la educación inicial en la Argentina* se monta sobre un triángulo analítico conformado por el análisis de la oferta, la regulación y los docentes de nivel inicial. Este libro presenta los resultados del primer diagnóstico de la educación inicial en la Argentina en relación con estas tres dimensiones.

El análisis de la oferta examina las escuelas de nivel inicial existentes y quiénes acceden a ellas. La segunda dimensión, regulación, contempla el estudio de la normativa (leyes, reglamentos, decretos y otras disposiciones) y el currículum (lineamientos, bases o marcos curriculares) para el nivel. Finalmente, se indaga sobre la formación inicial y continua de los docentes de nivel inicial —aquella que reciben quienes se preparan para convertirse en docentes y la que reciben los docentes en ejercicio, respectivamente—, y los cargos a través de los que se conforman los equipos docentes en las escuelas de nivel inicial.

La concreción empírica del trabajo es resultado de una doble entrada metodológica. La primera echó mano de las fuentes estadísticas y documentales disponibles para construir un mapa completo de las 24 provincias argentinas. Su alcance federal permite delinear las diferentes tendencias en torno al acceso, la regulación y los docentes de la educación inicial con una mirada interprovincial. Los análisis estadísticos descriptivos que se incluyen en los capítulos 2 y 4 del presente volumen se basan en los datos disponibles de las siguientes fuentes: el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010), la Encuesta Permanente de Hogares (2010-2018), el Relevamiento Anual de Matrículas y Cargos (2018) y el Censo Nacional de Personal de Establecimientos Educativos (2014).

Asimismo, este volumen incluye los resultados de un análisis de un conjunto de regulaciones nacionales y de las 24 provincias, recolectado y sistematizado por primera vez en el marco del presente proyecto. El corpus documental que nutre los capítulos 3 y 4 quedó compuesto por 196 documentos: 140 normativas nacionales y jurisdiccionales, 32 diseños curriculares de nivel inicial, y 24 diseños curriculares para la formación docente de nivel inicial (ver Tabla 1A del Anexo).

La segunda entrada enriqueció el análisis a partir de una exploración cualitativa inédita de cuatro casos provinciales. Este abordaje inaugural de la educación inicial en el territorio arrojó luz sobre los distintos escenarios provinciales en los que se configura la educación inicial. El trabajo de campo se realizó entre agosto y diciembre de 2017, período en el que se realizaron 46 entrevistas a referentes de los ministerios de Educación y Desarrollo Social provinciales y a referentes de Institutos Superiores de Formación Docente, cinco grupos focales con supervisores y 28 visitas a instituciones de nivel inicial (ver precisiones metodológicas en el Anexo).

El libro se organiza en cinco capítulos. El Capítulo 1 repasa los principales hitos de la educación infantil en la Argentina, desde los años de consolidación del sistema educativo en el último tercio del siglo XIX. El objetivo de ese capítulo es identificar las huellas que la historia ha dejado en la configuración actual del mapa de la educación inicial. El Capítulo 2 presenta una radiografía de la oferta de educación inicial en el país. A partir de las fuentes de información disponibles, el acápite examina la cobertura del nivel inicial, y la distribución y formatos de la oferta a lo largo del territorio. El Capítulo 3 reconstruye el mapa del nivel desde la regulación, a través de una mirada que incluye tanto la normativa como el currículum nacional y los de las 24 provincias. El Capítulo 4 se enfoca en el mapa de la oferta y el currículum de la formación docente inicial y continua, y en la conformación de los equipos docentes mediante un análisis de la distribución de cargos en las escuelas de nivel inicial. El Capítulo 5 ofrece un panorama la educación inicial en los distintos escenarios provinciales mediante los resultados del estudio de casos cualitativo-exploratorio.

HITOS DE LA EDUCACIÓN INICIAL EN ARGENTINA

La educación inicial en Argentina tiene una fuerte identidad y una profusa tradición⁶. Si bien la irrupción de esta temática en la agenda pública es relativamente reciente, lo que hoy conocemos como nivel inicial es el resultado de un entramado de políticas y acciones de más de un siglo y medio. Este capítulo repasa algunos de los hitos principales en este recorrido reconstruidos a partir de la historiografía existente, en la que todavía se registran vacancias significativas (Feijóo et al., 2018). Saldar los vacíos y desafíos pendientes en el estudio de la historia del nivel escapa los límites del presente trabajo.

El objetivo de este acápite es arrojar luz sobre las huellas que la historia ha dejado en la configuración actual de este nivel educativo. Este capítulo recoge algunos acontecimientos significativos de ese recorrido histórico con foco en la oferta y la cobertura, la regulación y la formación de los docentes. Se organiza en tres apartados. El primero se detiene en los inicios de la educación infantil en el país, el siguiente se enfoca en los primeros esfuerzos de expansión de la educación inicial y el último da cuenta de las sucesivas instancias que llevaron a la consolidación del nivel.

■ ■ ■

6. Para facilitar la escritura y la lectura del texto, a lo largo de este acápite se utilizan los términos *educación inicial* y *nivel inicial*. Sin embargo, es pertinente aclarar que estas son denominaciones recientes no vigentes a lo largo de todos los periodos históricos referidos en este acápite.



Sala de nivel inicial en escuela primaria. Caso Cuyo.

Fuente: UNICEF-CIPPEC.

Los orígenes de la educación infantil

La historia del nivel inicial en la Argentina se retrotrae al período de surgimiento del sistema educativo. Los jardines de infantes estuvieron presentes tempranamente tanto en las normativas que comenzaron a organizar el sistema educativo como en las carreras dictadas en los primeros institutos de formación docente (escuelas normales).

El *kindergarten* o jardín de infantes llegó al país durante la gestión de Domingo F. Sarmiento⁷. Ya en 1884, la Ley de Educación Común N° 1.420, que estableció la obligatoriedad de la enseñanza primaria, menciona a los jardines de infantes en su artículo 11: “además de las escuelas comunes se establecerán (...) uno o más jardines de infantes en las ciudades donde sea posible dotarlos suficientemente”. En esta normativa queda plasmada una de las marcas fundacionales del nivel inicial: su carácter urbano y su orientación hacia las clases medias y acomodadas (Ponce, 2017). Durante estas décadas, la educación infantil se caracterizó por un crecimiento incipiente de carácter urbano y un alto nivel pedagógico (Caruso y Fairstein, 1997).

■ ■ ■

7. Esta aparición temprana del jardín de infantes en la Argentina debe mucho a la circulación internacional de las ideas de Friedrich Froebel, considerado el “padre” de la educación infantil. El educador alemán había fundado el primer *kindergarten* en la década de 1830 en Prusia. Sus ideas acerca de la educación temprana y su método de trabajo con los más pequeños se expandieron por Europa y alcanzaron gran popularidad entre los círculos de educadores de los Estados Unidos en la segunda mitad del siglo XIX. A partir de la llegada de las maestras estadounidenses en el último tercio del siglo XIX, durante la gestión de Domingo F. Sarmiento, las ideas froebelianas se expandieron en la Argentina. De la mano de Juana Manso, la traducción estadounidense del ideario froebeliano estableció las bases para su implementación y dejó una fuerte impronta en la educación inicial del país (Simon, Ponce y Encabo, 2017).

A la par de estos primeros jardines de infantes de carácter experimental, se desarrolló otro circuito orientado a las clases populares. Aquí se destaca la creación de salas cunas y salas maternales anexas a los lugares de trabajo. La Ley N° 11.317, de 1924, que regulaba el trabajo de niños, niñas y mujeres, en concordancia con la Ley de Patronato de Menores N° 10.903, de 1919, establecía la habilitación de salas maternales adecuadas para los niños menores de 2 años, a los fines de que cuenten con custodia durante el tiempo de ocupación de las madres (Ponce, 2006; Visintín, 2017). El devenir de este circuito paralelo al de la educación infantil es la antesala de la división entre “educación” y “cuidado” que se cristalizó a lo largo del siglo pasado.

En el plano de la formación docente, Sara Chamberlain de Eccleston fue una figura clave en la institucionalización temprana de la formación de docentes para el jardín de infantes⁸. Eccleston dirigió el primer profesorado para el nivel fundado en 1886 en la Escuela Normal de Paraná⁹, y el primero en la ciudad de Buenos Aires a partir de 1897¹⁰. Durante estos primeros años, la formación para el jardín de infantes constituía una especialización para maestras normales (hoy docentes de educación primaria), y estaba dirigida exclusivamente a las mujeres. En efecto, una de las características fundacionales de la docencia para este nivel fue su feminización. La mujer era considerada el agente educativo “natural” de los recién llegados, dadas sus condiciones biológicas y las representaciones sociales en torno a lo femenino y la maternidad (Fernández Pais, 2017; Morgade, 1997).

EL PRIMER PROGRAMA DE ESTUDIOS PARA DOCENTES DE JARDÍN DE INFANTES: EL PLAN FERRARI (1886)

El primer plan de estudios del país, conocido como plan Ferrari, data de 1886. Para ingresar a la especialización en jardín de infantes era requisito ser mujer y egresada del magisterio (Ros, 2004). A pesar de que este plan estuvo vigente solo por corto tiempo, pueden identificarse allí los tres campos que comprende la formación docente en la actualidad: formación general, específica y práctica.

■ ■ ■

8. Tanto en Paraná como en Buenos Aires, Eccleston alentó la creación de asociaciones con el objetivo de impulsar la educación inicial: la Unión Froebeliana Argentina (1893) y la Sociedad Internacional de Kindergarten (1898). Estas asociaciones constituyeron un espacio fundamental para consolidar a un conjunto de “expertas” que mantuvieron viva la discusión sobre la importancia de la educación de los más pequeños y pequeñas (Fernández Pais, 2018).
9. La Escuela Normal de Paraná fue creada en 1869 como un establecimiento modelo para las escuelas normales que se fundaron en los años subsiguientes en el resto del país.
10. Las primeras camadas de docentes argentinas especializadas en jardín de infantes se incorporaron como directoras de distintos jardines del país, donde a su vez formaron a nuevas maestras en el método froebeliano. Muchas de ellas tuvieron rol importante en la difusión de la educación infantil hasta mediados de siglo XX (Ponce, 2017).

La especialización, de dos años de duración, estaba compuesta por dos tramos: uno común a todos los que aspiraban a un profesorado, y uno específico para el jardín de infantes. Durante el primer tramo, las aspirantes recibían una formación general que incluía Historia, Geografía, Literatura, Geometría, Filosofía, Física, Pedagogía, Química, e Idiomas, entre otras asignaturas. El segundo tramo estaba constituido por dos asignaturas específicas y una práctica:

Enseñanza del sistema de Froebel: Psicología infantil y manejo y gobierno de los niños. Trabajos y juegos.

Enseñanza del Sistema de Froebel: Manejo y gobierno de los niños. Filosofía del sistema. Historia del mismo.

Observación y práctica de la enseñanza y dirección del jardín de infantes.

El formato se alineaba con la premisa froebeliana: se esperaba que la maestra jardinera supiera “de todo en general con claridad y precisión” (Fernández Pais, 2018, p. 49).

Este incipiente desarrollo del jardín de infantes se enfrentó a un importante revés. En los primeros años del siglo XX una corriente de opinión fuertemente crítica del jardín de infantes ganó ascendencia sobre educadores y funcionarios¹¹. Las críticas eran variadas y, entre ellas, se encontraba la creencia de que el jardín de infantes era una institución ajena a la idiosincrasia argentina; el argumento de que el Estado no debía sostenerlos porque solo promovían el acceso de los niños y las niñas de los sectores privilegiados; y la idea de que era excesivo formar docentes únicamente para la tarea de cuidar a la niñez (Ponce, 2017). Se resolvió que la prioridad del momento era alfabetizar, función que se consideraba exclusiva de la educación primaria, y que el jardín de infantes trabajaba sobre aspectos que desplazaban la responsabilidad de las familias y el ámbito doméstico (Mira López y Homar de Aller, 1970).

■ ■ ■

11. Entre sus principales exponentes se hallaba Leopoldo Lugones, quien expresaba: “...no cabe duda de que el jardín de infantes es una institución de lujo destinada a proporcionar niñeras caras desde que son profesoras y saben filosofía, a pequeños grupos de niños despertando, a la vez, ideas en las mentes infantiles...; y este residuo escolástico, agravado todavía por el vano intento de crear en virtud de la pedagogía madres artificiales, forma el sistema en cuestión” (Sarlé, 2000, pp. 2-3).

Como resultado, el Consejo Nacional de Educación cerró gran cantidad de jardines de infantes, y en 1905 fue clausurado el profesorado de la ciudad de Buenos Aires. Este último sería reabierto tres décadas más tarde como profesorado especializado en educación infantil y se convertiría en un faro para la difusión de la educación inicial en el país (Ros, 2004).



Jardín de infantes urbano independiente. Caso Noreste.

Fuente: UNICEF-CIPPEC.

La expansión de la educación infantil

Hacia mediados de siglo, se registró un nuevo interés por la educación infantil, que se tradujo en un crecimiento importante de la oferta y de la matrícula del jardín de infantes. La expansión de la educación para niños y niñas se ancló en la reivindicación de los derechos sociales del primer peronismo (1946-1955). En esta retórica, la niñez ocupó un lugar fundamental al ser asociada con el futuro de la nación (Cosse, 2006).

En el plano de la oferta, desde la Secretaría de Trabajo y Previsión, Juan Domingo Perón había apoyado a la Asociación Pro-Difusión del Kindergarten en la creación de jardines de infantes en las fábricas. Luego, durante sus dos primeros mandatos presidenciales (1946-1952 y 1952-1955), se mantuvo la expansión de los jardines en las fábricas, a los que se sumaron los jardines integrales para hijos e hijas de madres trabajadoras (Maidana y Merciai, 2017).

Ya presente en el Primer Plan Quinquenal, en la reforma de 1947 (Decreto N° 26944), el jardín de infantes es incluido, por primera vez, en la estructura del sistema educativo. El plan contemplaba a la educación primaria compuesta por un primer ciclo preescolar para los niños y niñas de 4 y 5 años. Este intento de reforma, abandonado rápidamente, reconocía el jardín como parte del sistema educativo, al mismo tiempo que desconocía su autonomía y especificidad (Fernández Pais, 2015).

UNA NORMATIVA EMBLEMÁTICA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: LA LEY SIMINI (1946)

La innovación más relevante de este período fue la Ley N° 5.096 de la provincia de Buenos Aires (1946), conocida como Ley Simini en honor a su impulsor.

Esta normativa representó un hito clave en los intentos de garantizar un acceso más equitativo y de calidad al nivel inicial. Establecía tanto la obligatoriedad y gratuidad de la educación preescolar para niños y niñas de 3 a 5 años como la necesidad de que las salas estuvieran a cargo de docentes con título especializado.

A pesar de su corta vigencia —fue reemplazada en 1951 por la Ley de Educación Común de la provincia (N° 5.650) que abandonó la obligatoriedad de la educación preescolar (Petitti, 2013)—, esta normativa es considerada precursora en el nivel. Sentó las bases para las reivindicaciones en las décadas subsiguientes: el reconocimiento de la educación de los 3 a los 5 años, la autonomía y el gobierno específico del nivel dentro del sistema educativo y la exigencia de formación docente especializada (San Martín de Duprat, 2017).

La década de 1960 se caracterizó por la consolidación del proceso de masificación de la educación infantil. Si en 1938 había 19 jardines en todo el país, en 1964 se registraban 2.159 (Fernández Pais, 2018). El jardín de infantes comenzó a abarcar a distintos sectores sociales, de la mano de una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral (Fernández Pais, 2015). Sin embargo, el impulso estatal de la década anterior decreció, y el crecimiento fue traccionado por la acción de los particulares (Fernández, Lemos y Wiñar, 1997).

En la década de 1970, tuvieron lugar hitos clave para la configuración de la oferta, la regulación y la formación docente. En un marco de crecimiento del jardín de infantes, comenzó a articularse la demanda, relativamente invisibilizada hasta el momento, de salas para niños y niñas de menos de 3 años (San Martín de Duprat, 2017). Durante esta década se dieron los primeros pasos hacia el reconocimiento del jardín maternal, hasta entonces comúnmente denominado “guardería”.

UNA REGULACIÓN DE VANGUARDIA: JARDINES MATERNALES ZONALES

En 1973 fue aprobada la Ley de Creación del Instituto Nacional de Jardines Maternales Zonales (N° 20.582). Pese a que no se reglamentó ni llegó a implementarse, representó un hito para el reconocimiento del jardín maternal. Ofreció una mirada que resulta, todavía hoy, innovadora.

La ley establecía que el Instituto Nacional de Jardines Maternales Zonales, destinado a niños y niñas de hasta 12 años, tendría a su cargo, entre otras funciones, la creación de jardines maternales en las zonas donde fueran necesarios, con foco en los territorios vulnerables. Sería conducido por un directorio multisectorial, integrado por representantes del Ministerio de Educación, el Ministerio de Bienestar Social, obras sociales, empresariado y familias de la comunidad zonal.

La normativa reconocía el jardín maternal como espacio de formación integral orientado a brindar crianza, enseñanza y cuidado. Entre las prestaciones se incluían: atención en la lactancia; alimentación adecuada; atención médica y odontológica; atención psiquiátrica, psicológica y psicopedagógica; orientación familiar, capacitación para adultos y escuela para padres.

En la esfera de la normativa, se publicaron los primeros lineamientos curriculares (Currículum para el Nivel Pre-Escolar, 1972). Este currículum regía para los jardines del país dependientes del Consejo Nacional de Educación, es decir, adscritos de la entonces Capital Federal y los de algunas provincias (Bosch et al., 1985).

Finalmente, el proceso de terciarización de la formación docente derivó en la independización de la formación para el jardín de infantes García Hervás, Guevara y Aisenstein (2020). El plan de 1974 consolida un trayecto formativo específico de dos años para quienes deseaban ser docentes de educación preescolar. Para acceder a esta carrera, ya no era necesario poseer título de maestro normal. Este plan se desprendió de una actualización del plan de principios del siglo XX y no sería reformulado durante las siguientes tres décadas. Esto desacompasaría a la formación docente de los cambios que fueron sucediéndose en el nivel y de la formación docente para otros niveles del sistema educativo, donde las renovaciones se sucederían a ritmo más constante.



Jardín maternal comunitario. Caso Sur.

Fuente: UNICEF-CIPPEC.

La consolidación de la educación inicial

El regreso a la democracia volvió a poner en agenda la educación inicial. Prueba de ello fue su inclusión en el Congreso Pedagógico organizado en 1984, en el que la educación infantil formó parte del debate sobre el futuro del sistema educativo (Barreto et al., 2017). Pese a los proyectos de reforma impulsados durante esa década, las transformaciones sustantivas llegaron recién en el siguiente decenio.

En el plano de la normativa, un hito importante en la consolidación del nivel fue la sanción en 1993 de la Ley Federal de Educación (LFE, N° 24.195). Luego de la fallida Reforma Arizaga¹², esta ley fue la primera regulación nacional en reconocer al jardín de infantes como parte del sistema educativo. En su artículo 10, inciso a, la norma estableció que la educación inicial quedaba

...constituida por el jardín de infantes para niños/as de tres a cinco años de edad; siendo obligatorio el último año. Las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires establecerán, cuando sea necesario, servicios de jardín maternal para niños/as menores de tres años y prestarán apoyo a las instituciones de la comunidad para que estas los brinden y ayuda a las familias que los requieran.

La obligatoriedad de la sala de 5 fue, por un lado, un avance para la visibilización e institucionalización de la educación inicial. Por otro, al priorizarse e incorporarse una parte del nivel al tramo obligatorio, se creó una fractura que dificultaría, a futuro, los intentos de consolidar su unidad pedagógica. Este punto se retoma en el Capítulo 5 de este volumen.

Asimismo, de la mano de la amplia reforma educativa que sucedió a la LFE, en 1994 se elaboraron los Contenidos Básicos Comunes (CBC). Su propósito era definir un conjunto de saberes relevantes a ser enseñados en todo el país. Los CBC incluyeron un documento específico para el nivel inicial, con una extensión importante (107 páginas). Este documento presenta los CBC del nivel organizados en función de su pertenencia a campos del conocimiento (Matemática; Ciencias Sociales, Naturales y Tecnología; Lengua; Expresión Corporal, Plástica y Música; y Educación Física), bajo una lógica centrada en las disciplinas.

■ ■ ■

12. El Programa de Educación Primaria, aprobado por el decreto N° 26944 (1947), proponía la estructuración de este nivel en tres etapas. La primera era un ciclo preescolar, optativo, para niños y niñas de 4 y 5 años. Luego seguía un segundo ciclo, obligatorio para niños y niñas de 6 a 11 años y, por último, un ciclo de aprendizaje general (12 a 14 años). Sin embargo, esta reforma fue abandonada con la llegada de Oscar Ivanissevich al Ministerio de Educación en 1948 y la renuncia de su impulsor Pedro Arizaga (Cammarota, 2010).



Jardín de infantes nucleado. Caso Cuyo.

Fuente: UNICEF-CIPPEC.

Con el cambio de siglo, la Ley de Educación Nacional (LEN, N° 26.206, 2006) estableció la estructura actual de la educación inicial. El nivel fue definido como una unidad pedagógica que abarca a niños y niñas desde los 45 días hasta los 5 años, e incluye el jardín maternal (45 días a 2 años) y el jardín de infantes (3 a 5 años). Fue a partir de esta mudanza que comenzó a incorporarse la educación maternal como parte de la formación docente inicial y continua.

Los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP), sancionados en los años previos a la LEN, incluyeron un documento específico para el tramo obligatorio del nivel inicial. La configuración vigente y el entramado entre las normativas y el currículum nacional y de las provincias se detallan en el Capítulo 3 de este libro.

En 2015, se extendió la obligatoriedad de la educación a la sala de 4 y se estableció el compromiso del Estado nacional y las administraciones provinciales de universalizar el acceso a la sala de 3 (Ley N° 27.045). En paralelo, se promulgó la regularización y supervisión de las instituciones educativas no incluidas en la enseñanza oficial (Ley N° 27.064). Estos cambios normativos establecieron el marco de referencia para la implementación de políticas de expansión de la oferta educativa y de regulación de los jardines no oficiales, impulsadas tanto desde el Estado nacional como desde las administraciones jurisdiccionales. Los detalles de la expansión cuantitativa del nivel se analizan en detalle en el Capítulo 2 de este libro, mientras que el impacto de esta reciente extensión de la obligatoriedad en los territorios provinciales es explorado en el Capítulo 5.



Sala de nivel inicial en escuela primaria rural. Caso Noreste.

Fuente: UNICEF-CIPPEC.

Finalmente, en este período se identifica un hito clave: la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD), con el objetivo de jerarquizar y coordinar la formación docente a nivel nacional. El INFoD impulsó una serie de novedades para la formación, a partir de la sanción de los Lineamientos Curriculares Nacionales para la Formación Docente Inicial (res. CFE N° 24/07). Asimismo, impulsó el Programa Nacional de Formación Permanente “Nuestra Escuela” (res. CFE N° 201/13), que ubicó el INFoD como uno de los principales oferentes de formación continua en el país. Las implicancias de estas políticas para la formación en educación inicial se discuten en el Capítulo 4.

A modo de cierre

Este repaso por los principales hitos en la historia de la educación inicial arroja luz sobre algunos aspectos clave para iluminar el análisis realizado en este libro. Su historia revela distintos momentos de impulso, que dejaron su huella en la configuración actual del mapa de la oferta. Su estructuración reciente incluye, a modo de sedimentos, las marcas de las distintas políticas y los diferentes formatos institucionales que se promovieron a lo largo de la Historia.

El jardín de infantes aparece tempranamente en la normativa educativa nacional y en la formación de sus docentes. La referencia a estas instituciones en la Ley 1.420 y la apertura del primer profesorado a finales del siglo XIX evidencian esta tendencia. Esta temprana presencia del nivel contribuyó a fortalecer su identidad pedagógica propia, basada en una fuerte diferenciación de la educación primaria.

Esta visibilidad contrasta con un lento crecimiento de la oferta, sobre todo en el primer período. Su paulatina expansión en este primer momento podría vincularse con una de las huellas fundacionales de este nivel educativo. En particular, su orientación a la población urbana media y acomodada, que contrasta con la universalidad propuesta para el nivel primario. Esta marca de identidad tiene fuertes implicancias para pensar la expansión del nivel, en general, y la obligatoriedad, en particular.

Se destaca también la temprana articulación de la demanda de jardín maternal, en la década de 1970, acompañada por regulaciones y oferta de vanguardia. A pesar del impulso inicial que tuvo la discusión, son magros los avances que se han alcanzado en las siguientes cinco décadas para garantizar este tramo educativo a niños y niñas de 0 a 2 años.

La reciente estructuración del nivel ha sentado las bases institucionales y normativas para avanzar hacia la consolidación de la educación inicial en nuestro país. Su reconocimiento como unidad pedagógica que abarca tanto el maternal como el jardín de infantes y la obligatoriedad de la sala de 4 constituyen pasos clave para el nivel. La creación del INFoD permitió amalgamar la formación docente y garantizar oferta de formación continua específica para este nivel. Los avances recientes y la actualidad del nivel serán discutidos en los siguientes capítulos de este libro.

LA OFERTA Y LA COBERTURA DE EDUCACIÓN INICIAL EN ARGENTINA*

¿Cuánto se ha expandido la educación inicial en las últimas décadas? ¿Cuál es la extensión territorial de la oferta del nivel? ¿Qué características tienen los jardines? ¿Cuántos niños y niñas asisten hoy al nivel inicial? ¿De qué edad, territorio y nivel de ingresos son los niños y niñas que más acceden? Las disparidades en el acceso al nivel inicial son conocidas, pero no han sido lo suficientemente estudiadas.

El presente capítulo se propone reconstruir la oferta existente y su cobertura a nivel federal. Esta aproximación cuantitativa busca contribuir a la agenda de expansión del nivel, señalando avances, brechas existentes y cuellos de botella. Se trata de un análisis clave en un contexto territorial de mucha heterogeneidad y desigualdad social.

Este capítulo realiza una radiografía detallada del nivel inicial desde una doble entrada. En la primera se examina la oferta de escuelas de nivel inicial, se reconstruye su evolución y distribución y se realiza un análisis inédito de los formatos institucionales. En la segunda se indaga sobre la cobertura y los desafíos pendientes para que el nivel inicial pueda llegar a todos los niños y niñas.

Las siguientes páginas examinan el acceso a escuelas de nivel inicial en base a las fuentes de información disponibles. La principal fuente para conocer la oferta de educación inicial es el Relevamiento Anual de Matrículas y Cargos (en adelante, RA), realizado por el Ministerio de Educación de la Nación (en adelante, MEN).

■ ■ ■

* La información presentada en este apartado resume los hallazgos de Steinberg y Scasso (2019) y Steinberg y Giacometti (2019).

El RA es implementado el 30 de abril de cada año por el MEN e incluye a todos los estudiantes inscriptos en los establecimientos que componen la enseñanza oficial. Esta fuente permite caracterizar la oferta de nivel inicial con precisión y detalle a partir de los registros administrativos de las escuelas de este nivel.

A la hora de examinar la cobertura, existen mayores desafíos. La principal limitación del RA reside en el tipo de datos que ofrece. Por un lado, no permite caracterizar a la población a partir de variables como nivel de ingresos o nivel educativo de los padres y las madres. Por otro lado, dada la falta de registro de la población que no asiste al nivel inicial, es necesario recurrir a otras fuentes de información sobre la población en edad escolar para realizar estimaciones de cobertura. La calidad de las estimaciones sobre la tasa de asistencia dependerá del tipo de fuente que se utilice para aproximar el total de habitantes de determinados rangos de edad. Esta discusión se presenta de manera detallada en el Anexo I de este volumen.

El capítulo se organiza en tres apartados. El primero, avanza en el estudio de la evolución y distribución de la oferta del conjunto de las instituciones dependientes del sistema educativo que atienden a niños y niñas desde los 45 días hasta los 5 años en nuestro país. El segundo, con el objetivo de conocer en mayor profundidad las características de la oferta de este nivel, ofrece un análisis de los formatos que componen la educación inicial. Una vez delineado el mapa de la oferta, en tercer lugar, se caracteriza la evolución y distribución de la cobertura del nivel considerando distintos factores.



Jardín de infantes (salas obligatorias) urbano. Caso Centro.

Fuente: UNICEF-CIPPEC.

Evolución y distribución de la oferta

El análisis de la oferta de las escuelas del nivel inicial ofrece información sobre el conjunto de las instituciones dependientes del sistema educativo que atienden a niños y niñas desde los 45 días hasta los 5 años en nuestro país. Cuando los niños y niñas están organizados por edad, las salas de nivel inicial se denominan: lactarios, deambuladores, 2, 3, 4 y 5. El jardín maternal incluye lactarios, deambuladores y sala de 2. El jardín de infantes incluye las salas de 3 a 5 años.

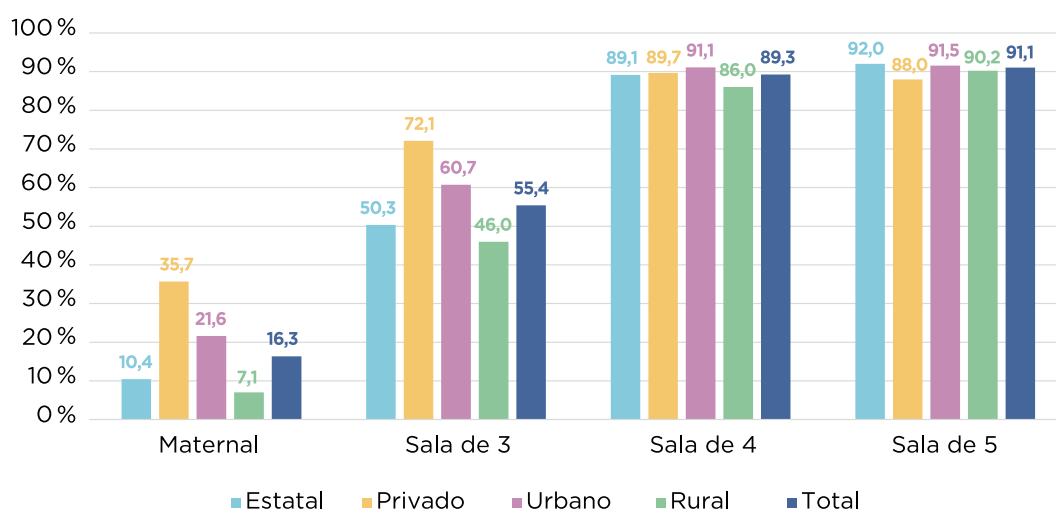
Una primera mirada a la oferta de escuelas de nivel inicial¹³ muestra su concentración en el tramo obligatorio (Gráfico 1). La mayor proporción no ofrece sala de 3 ni maternal. Mientras el 90% de las escuelas del nivel incluye salas de 4 y/o de 5 años, el 55% cuenta con una sala de 3 y tan solo el 16% con oferta de jardín maternal. Este último porcentaje es más del doble en escuelas de gestión privada, donde el 36% ofrece salas de maternal y se reduce a menos de la mitad en las zonas rurales, en las que solo el 7% cuenta con oferta para los niños y niñas de menos de 3 años.

■ ■ ■

13. Para facilitar la escritura y la lectura del texto, en este libro se denomina a las unidades educativas y de servicios del nivel como *escuelas de nivel inicial* aclarando en una nota cuando los datos refieren a una o a otra.

GRÁFICO 1

Porcentaje de escuelas de nivel inicial por ciclo y sala, según ámbito geográfico y sector de gestión. Total del país. Año 2018.



Nota: La unidad de análisis son las unidades de servicio¹⁴.

Fuente: UNICEF-CIPPEC, sobre procesamiento de bases usuarias del Relevamiento Anual de Matrículas y Cargos 2018, MEN.

La evolución de la oferta entre 2008 y 2018 muestra un crecimiento del 9,6% en la cantidad de escuelas de nivel inicial a escala nacional (Gráfico 2). En este período también se crearon 197 jardines maternos, 408 jardines de infantes y 1.022 escuelas con ambos ciclos¹⁵. Esta evolución incluye tanto los establecimientos estatales como privados, por lo que el incremento señalado no necesariamente implica una ampliación de la oferta por parte del Estado¹⁶.

■ ■ ■

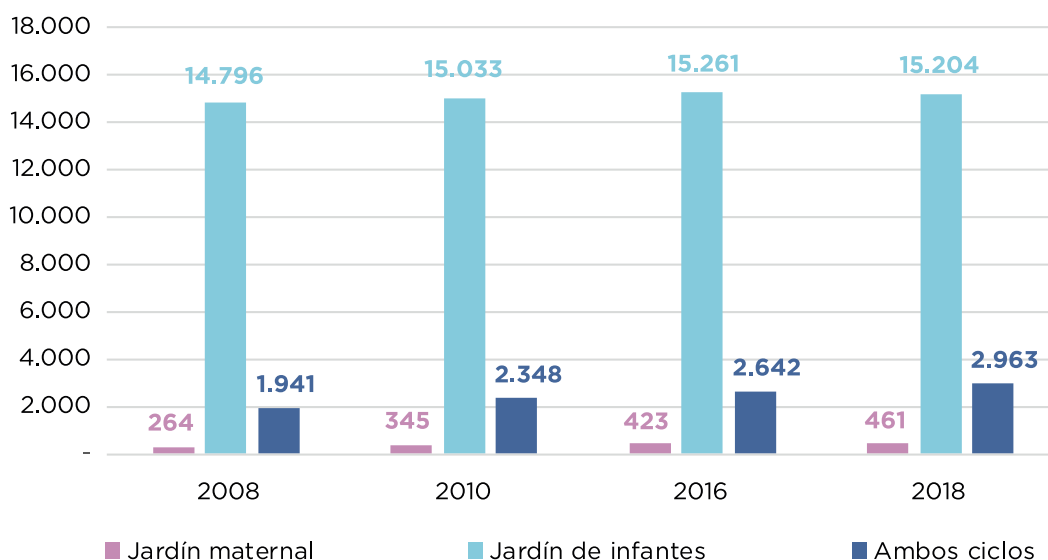
14. El Código Único de Establecimientos (CUE) identifica a una unidad educativa, que es la concreción de la oferta de un servicio educativo en un establecimiento. Es decir, se refiere a la cantidad de CUE por nivel/modalidad educativa (Dirección de Información Estadística, DICE-Ministerio de Educación de la Nación, MEN). Una unidad educativa puede ser independiente o tener además unidades de servicio vinculadas. Cada unidad de servicio es identificada por un CUE-Anexo, código que identifica, en sus primeros siete dígitos, al CUE, mientras los dos últimos distinguen a la sede de los anexos. La distinción entre *unidades educativas* y *unidades de servicio* se publica en los anuarios estadísticos a partir de 2008. Por esta razón, en este gráfico se utiliza el de unidad de servicio.

15. En el análisis de los datos, el informe contempla el jardín maternal y el jardín de infantes como dos ciclos del nivel inicial. Si bien la LEN no hace referencia explícita al concepto de ciclo, sí distingue dos tramos que conforman el nivel: el jardín maternal y el jardín de infantes. De acuerdo con esta consideración, y siguiendo a otros autores (Diker, 2001; Batiuk e Itzcovich, 2005; Batiuk y Coria, 2016) que se refieren a los dos ciclos del nivel inicial, se opta por utilizar esta denominación.

16. Con el objetivo de ampliar la cobertura, en 2016 el MEN ideó un Programa de Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles. El programa se proponía avanzar en la construcción de nuevas salas y edificios, y en la refacción de establecimientos existentes. Sin embargo, el plan de construir 10.000 nuevas salas (originalmente, 3.000 jardines) entre 2016 y 2019 quedó trunco, al sufrir una merma de los recursos asignados en el período considerado, además de una fuerte subejecución (Díaz Langou, Florito y Karczmarczyk, 2018).

GRÁFICO 2

**Escuelas de nivel inicial según organización de la oferta. Total del país.
Años 2008, 2010, 2016 y 2018.**



Nota: La unidad de análisis son las unidades educativas.

Fuente: UNICEF-CIPPEC, sobre procesamiento de bases usuarias del Relevamiento Anual de Matrículas y Cargos 2018, MEN.

Si se observa la evolución a nivel provincial, prácticamente en todas las jurisdicciones se crearon nuevas escuelas de nivel inicial, a excepción de Corrientes, Jujuy, Misiones, San Juan y Santa Fe. En casi todas las jurisdicciones se han creado escuelas de nivel inicial con oferta completa, en la mayoría también se han incrementado las escuelas con salas de jardín de infantes y, en pocas de ellas, los jardines maternos.

La oferta exclusiva de jardín maternal es sumamente limitada. Si bien los jardines maternos tuvieron un incremento general, en 2018 no alcanzaban a los 500 en todo el país¹⁷. Solo se observa un crecimiento importante en la provincia de Buenos Aires y Mendoza. Esta última se caracteriza por tener jardines que son exclusivamente maternos; la provincia de Buenos Aires, en cambio, tiene una oferta mayoritaria de jardines maternos en escuelas que también ofrecen salas de jardín de infantes.

■ ■ ■

17. Nótese que este dato hace referencia a los jardines maternos exclusivos, aunque son más de 3.000 las escuelas de nivel inicial que ofrecen salas de maternal.

TABLA 1

Escuelas de nivel inicial por tipo de organización de la oferta según jurisdicción. Años 2008 y 2018.

Jurisdicción	2008				2018			
	Total	Ambos ciclos	Solo jardín de infantes	Solo jardín maternal	Total	Ambos ciclos	Solo jardín de infantes	Solo jardín maternal
Total del país	17.001	1.941	14.796	264	18.628	2.963	15.204	461
Buenos Aires	4.646	1.178	3.392	76	5.506	1.799	3.560	147
Catamarca	66	1	65		70	1	69	
Chaco	454	25	429		626	59	567	
Chubut	201	42	157	2	235	52	178	5
Ciudad de Buenos Aires	688	304	379	5	735	409	309	17
Córdoba	1.727	24	1.703		1.760	27	1.733	
Corrientes	747	54	691	2	618	59	559	
Entre Ríos	1.169	66	1.100	3	1.223	93	1.126	4
Formosa	113	12	101		139	33	106	
Jujuy	423	30	392	1	410	40	369	1
La Pampa	83		83		108	33	75	
La Rioja	233	12	220	1	261	14	244	3
Mendoza	935	13	749	173	1.051	18	759	274
Misiones	873	8	865		678	24	654	
Neuquén	273	12	261		292	18	274	
Río Negro	268	38	230		342	53	282	7
Salta	821	25	795	1	848	39	809	
San Juan	355		355		221	8	212	1
San Luis	196	1	195		227	12	215	
Santa Cruz	75	3	72		96	7	89	
Santa Fe	1.323	76	1.247		1.303	96	1.207	
Santiago del Estero	546	7	539		1.018	12	1.005	1
Tierra del Fuego	42	8	34		48	2	45	1
Tucumán	744	2	742		813	55	758	

Nota: la unidad de análisis son las unidades educativas.

Referencia: en celeste, los casos en que se incrementa la cantidad entre 2008 y 2018.

Fuente: UNICEF-CIPPEC, sobre procesamiento de bases usuarias del Relevamiento Anual de Matrículas y Cargos 2018, MEN.

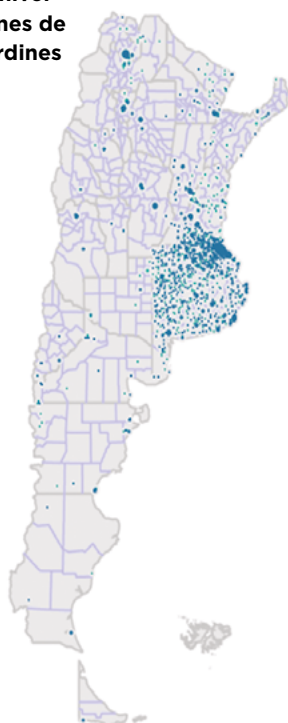
Al analizar la distribución de las escuelas de nivel inicial en todo el territorio nacional, se observa una extensión amplia de la oferta de la sala de 4, y una concentración de la oferta completa en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) (Mapa 1). La oferta completa refiere a las escuelas que ofrecen salas para toda

la franja etaria comprendida por el nivel inicial, 45 días a 5 años. Habitualmente denominadas escuelas infantiles, estas instituciones son las que mejor expresan la unidad pedagógica contemplada en la Ley Nacional de Educación. Este formato permite garantizar transiciones fluidas y un trabajo pedagógico articulado y cohesivo a lo largo de toda la franja etaria. A pesar del crecimiento mencionado más arriba, la falta de extensión de esta oferta es evidente.

MAPA 1

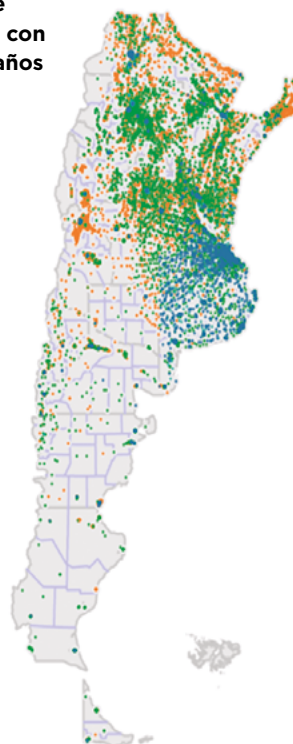
Localización de las escuelas con oferta completa de nivel inicial y de salas de 4 años. Año 2016¹⁸.

Escuelas de nivel inicial. Jardines de infantes y jardines maternales



■ Jardines maternales y jardines de infantes completos
■ Jardines maternales y jardines de infantes incompletos

Escuelas de nivel inicial con salas de 4 años



■ Jardines maternales y jardines de infantes completos
■ Jardines maternales y jardines de infantes incompletos
■ Salas de 3, 4 y 5
■ Salas de 4 y 5

Nota: La unidad de análisis son las unidades de servicio.

Fuente: UNICEF-CIPPEC, elaboración propia sobre la base de Relevamiento Anual 2016, MEN.

■ ■ ■

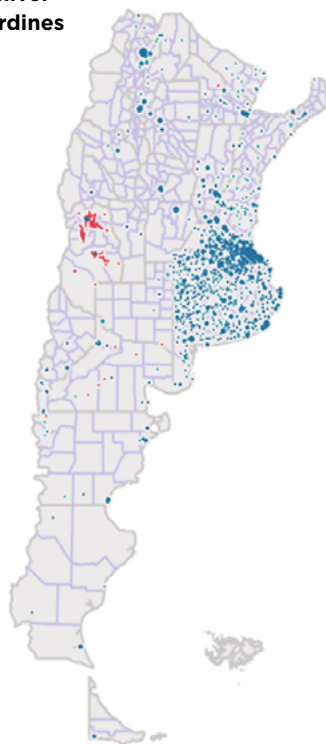
18. Estos mapas requieren de información georreferenciada que solo fue posible obtener hasta 2016. Se trata de datos que no se encuentran disponibles para el público en la base usuario del Relevamiento Anual, y cuyo acceso requiere de solicitudes de información específica al área responsable de la producción de estadísticas, en un marco de acuerdo interinstitucional, lo que no fue posible en los marcos de tiempo disponibles para la actualización de la información. De todos modos, las tendencias señaladas se mantienen en la actualidad.

La densidad de establecimientos es notoriamente más baja cuando se consideran aquellos que tienen oferta para los niños y niñas más pequeños/as (Mapa 2). La sala de 3 posee una extensión territorial acotada, situación que se intensifica todavía más cuando se observa la oferta de jardines maternos.

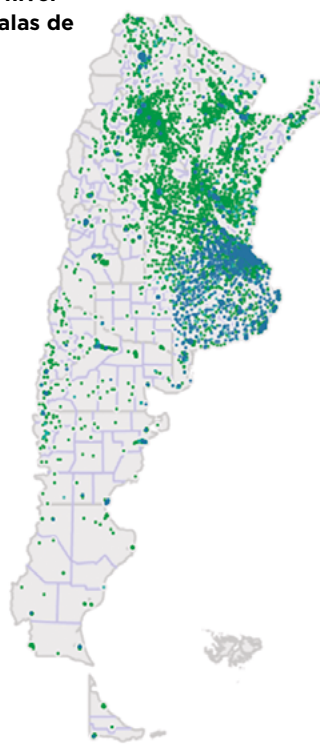
MAPA 2

Localización de las escuelas de nivel inicial con jardines maternos y salas de 3 años. Año 2016.

Escuelas de nivel inicial con jardines maternos



Escuelas de nivel inicial con salas de 3 años



■ Jardines maternos y jardines de infantes completos
■ Jardines maternos y jardines de infantes incompletos
■ Solo jardines maternos

■ Jardines maternos y jardines de infantes completos
■ Jardines maternos y jardines de infantes incompletos
■ Salas de 3, 4 y 5

Nota: La unidad de análisis son las unidades de servicio.

Fuente: UNICEF-CIPPEC, elaboración propia sobre la base de Relevamiento Anual 2016, MEN.

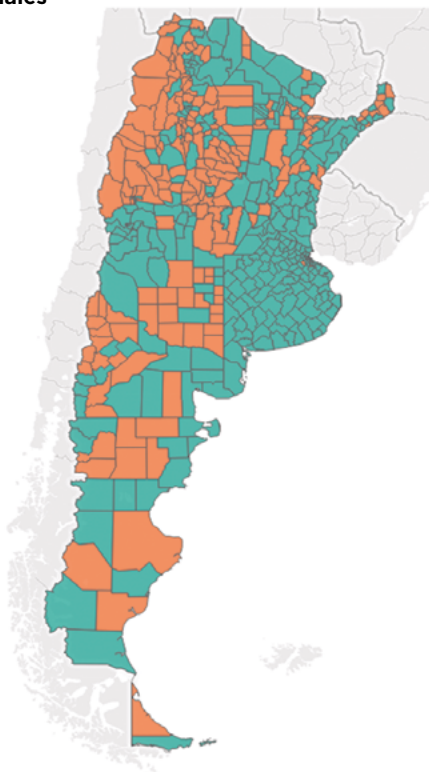
Los déficits en la oferta para niños y niñas de menos de 4 años pueden también observarse a nivel departamental (Mapa 3). La mirada a nivel departamental evidencia, aún más, su distribución desigual. Mientras las salas de 4 y 5 se en-

cuentran extendidas en todo el territorio, no sucede lo mismo con las salas de 3 y maternales. En 2016, todavía existían numerosos departamentos en algunas jurisdicciones sin ninguna oferta de jardín maternal, e incluso departamentos sin sala de 3 años (Mapa 3).

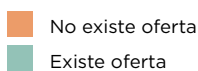
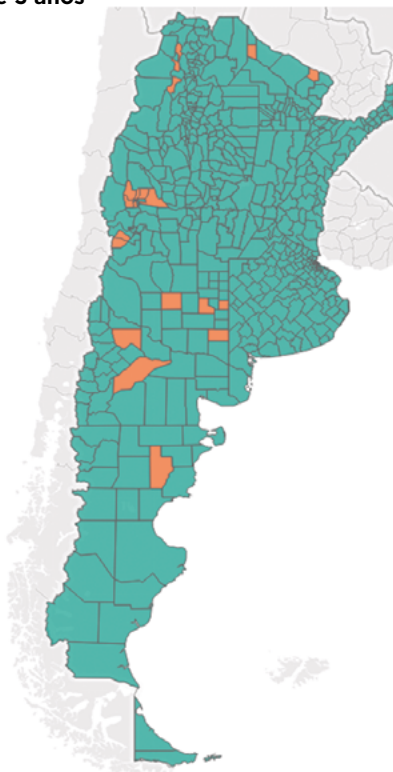
MAPA 3

Presencia de unidades de servicio de nivel inicial con oferta de jardín maternal y de sala de 3 por departamento. Año 2016.

Presencia de oferta de jardines maternales



Presencia de oferta de salas de 3 años



Nota: El naranja identifica los departamentos sin presencia de escuelas de nivel inicial con salas de jardín maternal.

Fuente: UNICEF-CIPPEC, elaboración propia sobre la base de Relevamiento Anual 2016, MEN.

El escenario mostrado permite advertir que las desigualdades en la oferta representan una deuda en materia de oferta con los sectores más postergados. Para observar las desigualdades más de cerca, es posible valerse del índice de contexto social de la educación (ICSE)¹⁹, que permite clasificar las escuelas de nivel inicial según el tipo de contexto territorial en el que se emplazan. En el caso de la sala de 3, no obligatoria por normativa, se observan grandes disparidades de oferta entre las jurisdicciones. En la sala de 2 las disparidades son aún más marcadas. El 95% de las escuelas de nivel inicial emplazadas en los contextos territoriales de mayor vulnerabilidad (quintil 1 del ICSE) no posee oferta para esta edad.

EXPANSIÓN DE LA SALA DE 3: DECISIONES POLÍTICAS BAJO LA LUPA DE LA EQUIDAD

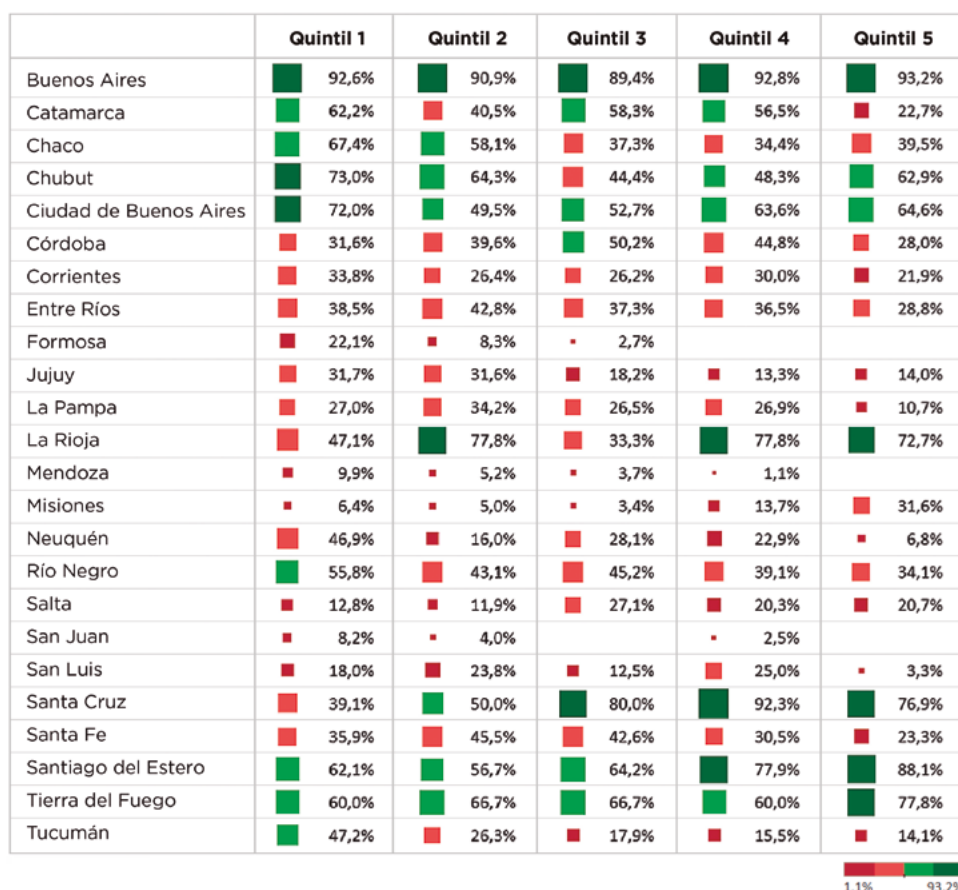
El porcentaje de instituciones que ofrece sala de 3 es muy disímil entre las jurisdicciones. El Gráfico 3 da cuenta las desigualdades concernientes al sector de gestión, al mostrar el porcentaje de servicios de sector estatal que ofrecen sala de 3 en cada quintil según el valor del ICSE.

■ ■ ■

19. El ICSE (MEN, 2016) permite identificar distintos niveles de vulnerabilidad o privación que enfrentan los hogares desde un enfoque multidimensional que se nutre de diferentes indicadores: 1) las características de la vivienda (materiales y hacinamiento); 2) el acceso al agua segura y al saneamiento adecuado; 3) la educación formal de los miembros adultos del hogar, y 4) su capacidad económica (a partir de la situación laboral y de ratios de dependencia). Con fines analíticos, se construyeron quintiles, utilizando el valor promedio de ICSE por departamento. El quintil 1 presenta los contextos territoriales de mayor vulnerabilidad en relación con los indicadores considerados en la construcción del índice, y el quintil 5, el de menor vulnerabilidad.

GRÁFICO 3

Porcentaje de escuelas de nivel inicial con oferta de sala de 3 años por quintil del ICSE según jurisdicción. Sector de gestión estatal. Total del país. Año 2016.



Nota: La unidad de análisis son las unidades de servicio.

Fuente: UNICEF-CIPPEC, elaboración propia sobre la base de Relevamiento Anual 2016, MEN.

Más allá de la distribución desigual, se advierte que algunas provincias poseen salas de 3 en diferentes tipos de contexto. Hay un conjunto de provincias que tiene un alto porcentaje de escuelas de nivel inicial con salas de 3 en contextos del quintil 1 del ICSE (provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Chubut, Chaco, Catamarca, Santiago del Estero y Tierra del Fuego). Otras tienen una baja oferta de esta sala en general, pero con una distribución que favorece a los contextos más vulnerables (Corrientes, Tucumán, San Juan, La Pampa, Jujuy, Formosa y Entre Ríos). Por el contrario, hay provincias en donde la proporción de salas de 3 es baja y su distribución favorece a los contextos más aventajados (Misiones, La Rioja, Salta y Santa Cruz).



Sala de nivel inicial en escuela primaria rural. Caso Noreste.

Fuente: UNICEFCIPPEC.

Los formatos institucionales de nivel inicial

El análisis de los formatos institucionales que componen la educación inicial permite conocer en mayor profundidad las características de la oferta de este nivel. Los formatos institucionales refieren los diferentes tipos de servicios educativos de nivel inicial, caracterizados en función de los turnos y jornadas, la edad de los niños y niñas, la organización interna de los grupos, el tamaño de las escuelas por cantidad de secciones y matrícula, y la disponibilidad de cargos directivos y docentes por institución. Una aproximación cualitativa a los formatos puede leerse en el Capítulo 5 de este volumen.

A nivel país, se han realizado importantes avances en la independencia del nivel respecto de la escuela primaria. La información recabada muestra que ocho de cada diez escuelas del nivel son independientes (84,2%). Esto quiere decir que cuentan con infraestructura y equipo directivo propio, y salas que pueden ir desde los 45 días hasta los 5 años. En contraste, un 4,5% está compuesto por establecimientos anexos a escuelas primarias²⁰. El término anexo hace referencia a la localización donde funciona una sección o grupo de secciones que dependen administrativa y pedagógicamente de un establecimiento sede ubicado en otro lugar geográfico.

Una de cada diez escuelas de nivel inicial (11,3%) tiene a su cargo anexos, lo que pareciera indicar la presencia del formato de jardines nucleados. Los nucleados agrupan un conjunto de secciones de nivel inicial que se encuentran separadas espacialmente en distintas localizaciones, pero que dependen administrativa y pedagógicamente de un único establecimiento sede.

A nivel nacional, la abrumadora mayoría de escuelas del nivel ofrece jornada simple. El análisis evidencia que tan solo el 7% ofrece una jornada diaria mayor a 3,5 horas. Esta oferta, en general más compatible con la vida doméstica y laboral de las familias, se concentra en las escuelas de gestión privada y del ámbito urbano.

CARACTERIZACIÓN DE LOS TURNOS Y JORNADAS

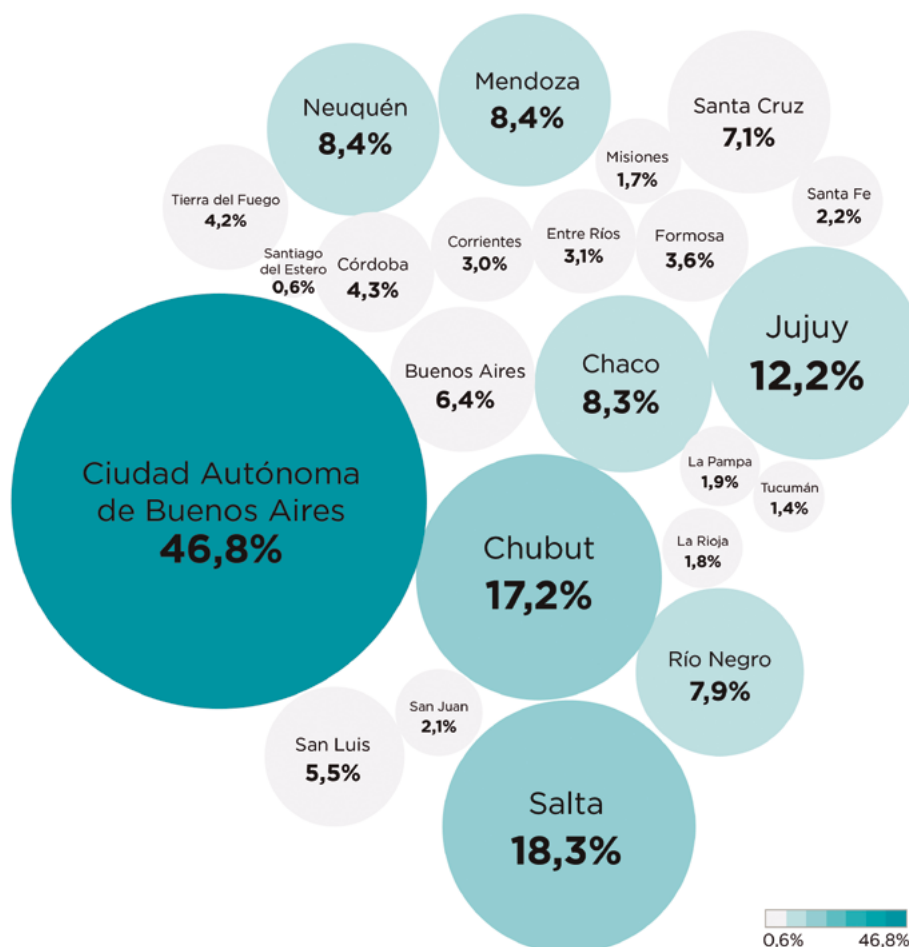
En el nivel inicial solamente el 7,2% de las escuelas da a sus alumnos una oferta educativa de tiempo ampliado (Gráfico 4). Esto quiere decir que la gran mayoría de los niños y niñas asiste entre tres y cuatro horas por día.

■ ■ ■

20. Los registros indican que casi la mitad de las escuelas de nivel inicial comparten el CUE con la escuela primaria. Los datos disponibles no permiten identificar con claridad cuántas escuelas de nivel inicial articulan con las escuelas primarias institucionalmente. Sin embargo, es visible que hay un grupo importante que no comparte CUE pero sí edificio. Esta característica de la oferta puede responder a diferentes situaciones en las distintas jurisdicciones.

GRÁFICO 4

Porcentaje de escuelas de nivel inicial con jornada completa o extendida por jurisdicción. Total del país. Año 2016.



Nota: La unidad de análisis son las unidades de servicio.

Nota: La provincia de Catamarca no cuenta con escuelas de nivel inicial con jornada completa o extendida.

Fuente: UNICEF-CIPPEC, elaboración propia sobre la base de Relevamiento Anual 2016, MEN.

Las instituciones con jornada extendida y/o completa se concentran en la gestión privada (12,8%). Mientras tanto, entre las de gestión estatal y las rurales la jornada ampliada se ofrece únicamente en el 5% de los establecimientos (Gráfico 5).

GRÁFICO 5

Porcentaje de escuelas de nivel inicial con jornada completa o extendida por sector de gestión y según jurisdicción. Año 2016.

Jurisdicción	Sector de gestión	
	Estatual	Privado
Buenos Aires	4,1%	10,2%
Chaco	8,7%	4,4%
Chubut	15,5%	23,7%
Ciudad de Buenos Aires	59,1%	35,6%
Córdoba	1%	23,1%
Corrientes	2,9%	4%
Entre Ríos	2,7%	5,5%
Formosa	0,2%	23,6%
Jujuy	13,1%	5,7%
La Pampa	1,8%	2,1%
La Rioja	1,2%	7,7%
Mendoza	6,6%	11,5%
Misiones	1,4%	4,1%
Neuquén	3,9%	27,2%
Río Negro	4,6%	20%
Salta	19,5%	8,1%
San Juan	1%	8,8%
San Luis	4,6%	8,9%
Santa Cruz	1,4%	23,1%
Santa Fe	2%	2,7%
Santiago del Estero	0,5%	1,8%
Tierra del Fuego		18,2%
Tucumán	1,1%	2,6%
Total país	5,6%	12,9%



Nota: La unidad de análisis son las unidades de servicio.

Fuente: UNICEF-CIPPEC, elaboración propia sobre la base de Relevamiento Anual 2016, MEN.

La ampliación de la jornada se concentra en la oferta orientada a niños y niñas de edades más pequeñas: hay una mayor oferta de jornada extendida y/o completa en aquellas escuelas que incluyen salas de jardín maternal (solas o con jardín de infantes), en relación con las que no lo ofrecen.

Este dato debe analizarse en el marco de la organización social del cuidado y las necesidades de las familias. La información disponible sobre trabajo no remunerado y uso del tiempo (INDEC, 2013) muestra que la mayor participación en el trabajo doméstico no remunerado lo realizan las mujeres. Dentro de ese tipo de trabajo, la mayor brecha de género se registra en el cuidado de personas. La posibilidad de acceder a espacios de crianza, enseñanza y cuidado para los niños y las niñas de edades más tempranas podría mejorar las oportunidades de las familias, y en particular de las mujeres, en la disponibilidad de tiempo. Las políticas públicas pueden contribuir u obturar el avance hacia una distribución más equitativa de las cargas de cuidado y crianza.

El mapa de las escuelas también muestra las desigualdades territoriales en la oferta de servicios de jornada extendida, completa o doble. Al analizar los datos por jurisdicción, las diferencias son marcadas. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires se destaca por cubrir casi el 47% de sus escuelas con expansión de la jornada. Chubut, Salta y Jujuy se sitúan entre el 12% y 15%, mientras que en el resto de las jurisdicciones la oferta de jornada completa, extendida o doble no alcanza el 10% de las escuelas. En algunas provincias, la oferta de duración extendida no llega a cubrir el 2%.

En la mayoría de las escuelas del nivel los niños y niñas están organizados por edad. No obstante, muchas escuelas también poseen salas que incluyen niños y niñas de distintas edades. Las salas múltiples (por ejemplo, salas de 4 y 5 años) están extendidas en el territorio, con mayor presencia en el ámbito rural y el sector de gestión estatal (cuatro de cada diez escuelas). Existen también escuelas que ofrecen salas multinivel, conformadas por niños y niñas en edad de nivel inicial y primario. Estas representan menos del 10% de la oferta. Se encuentran más presentes en el ámbito rural, donde alcanzan el 25% (contra un 1,3% del ámbito urbano) y se concentran en las provincias del noreste argentino (NEA), noroeste

argentino (NOA) y en Córdoba. Las salas multiedad pueden resultar una solución coyuntural o una propuesta pedagógica planificada y enriquecedora; estas opciones de política se retoman en el Capítulo 5.

Por último, existen escuelas de nivel inicial de distinto tamaño. El tamaño de la escuela se define por su matrícula total, en todos los ciclos y turnos ofrecidos. La cantidad de niños y niñas es el resultado de las condiciones edilicias y de la regulación de la oferta, así como de la dinámica que asume la demanda. La oferta de educación inicial es variada también en este aspecto. De cada cinco escuelas, una es pequeña, una es grande y tres son medianas. De este modo, una de cada cinco escuelas del nivel tiene menos de diez niños o niñas. En general, estas escuelas tienen una sección única y se concentran en las zonas rurales. Mientras tanto, el 20% de las escuelas recibe a más de 154 niños y niñas. Estas escuelas son típicamente urbanas y tienen alrededor de seis o siete secciones más que las pequeñas, según el promedio de niños y niñas por sección independiente.



Jardín maternal municipal. Caso Centro.

Fuente: UNICEF-CIPPEC.

La evolución y distribución de la cobertura del nivel inicial

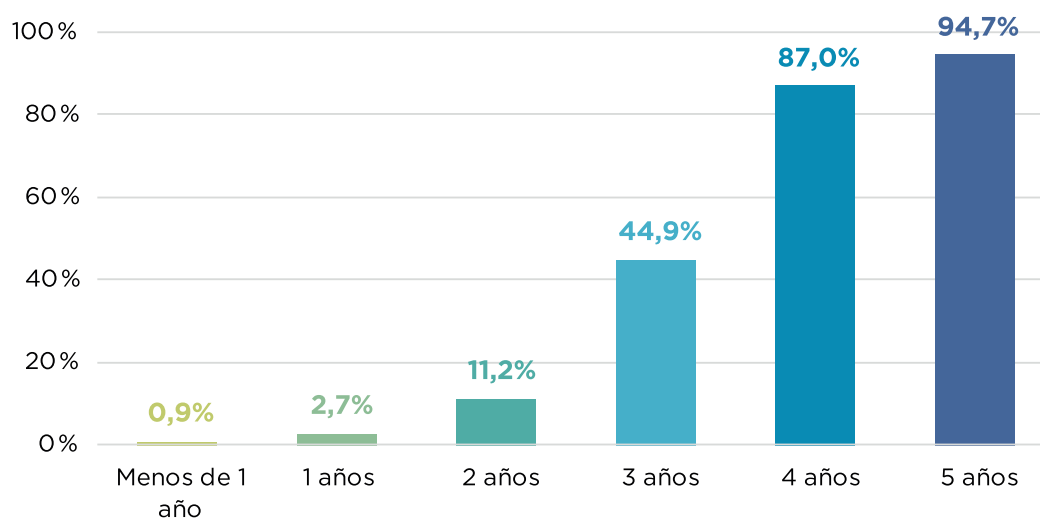
Una vez dibujado el mapa de la oferta, se hace posible comenzar a caracterizar la cobertura. La sala de 5, obligatoria desde 1993, se encuentra prácticamente universalizada en todo el país²¹, incluso en el ámbito rural (Gráfico 6). El resto de las salas todavía enfrenta desafíos de cobertura, que se acrecientan para los niños y niñas más pequeños/as.

■ ■ ■

21. Aun así, en 2018, un 5,3% de los niños de 5 años todavía no se encuentra incorporado al nivel. Se trata de un total de 40.466 niños y la mitad de ellos reside en la provincia de Buenos Aires. Fuente: RA 2018 y Estadísticas Vitales 2012-2018, Dirección de Estadística e Información de Salud del Ministerio de Salud (DEIS-MSAL).

GRÁFICO 6

Tasa de matriculación por edad simple, 0 a 5 años. Total del país. Año 2018.

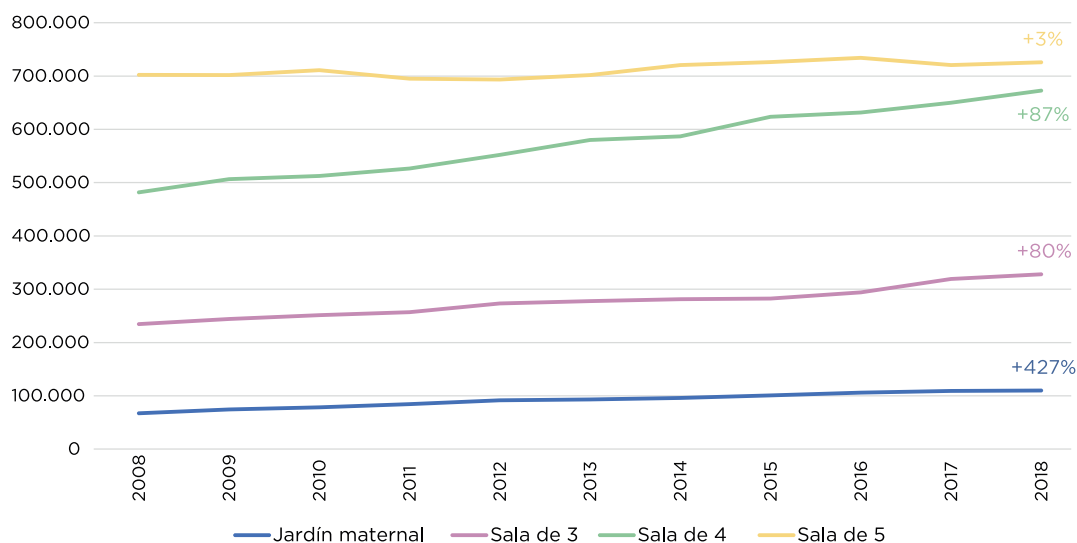


Fuente: UNICEF-CIPPEC, sobre la base del Relevamiento Anual de Matrículas y Cargos 2018, DINIEE-MEN, y las Estadísticas Vitales, Información básica 2012-2018, DEIS-MSAL²².

La evolución de la matrícula para el total país muestra un panorama de expansión y crecimiento. Entre 2010 y 2018 la cobertura de la sala de 4 años se ha expandido de manera sostenida y el acceso a la sala de 3 también se ha ampliado, aunque en menor medida (Gráfico 7). En este período las tasas de matriculación de las salas de 4 y 3 pasaron del 73% al 87% y del 36% al 45%, respectivamente. Para el mismo período, si bien se observa un aumento relativo importante en la tasa de matriculación de los niños y niñas de 2 años, su acceso a este servicio educativo no supera el 11%.

■ ■ ■

22. En esta sección se presenta información acerca de la cobertura del nivel inicial, estimada en base al RA. Sin embargo, el RA no capta a la población que no asiste a la escuela, dato imprescindible para calcular la tasa de matriculación (el porcentaje de niñas y niños matriculados sobre el total de niños y niñas con edad de asistir al jardín). Por ello, se recurre a estimaciones sobre la población total en edad escolar a partir de la reconstrucción de cohortes de nacidos vivos.

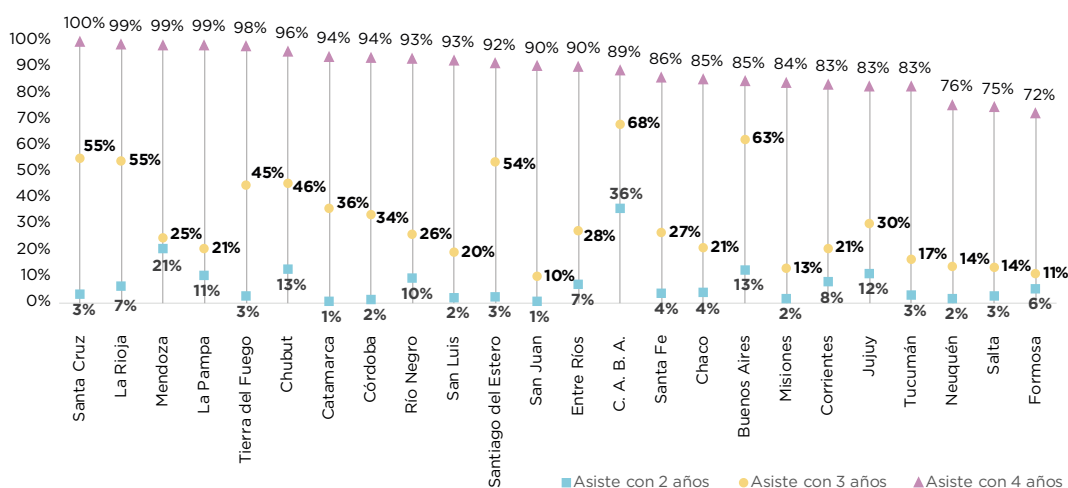
GRÁFICO 7**Evolución de la matrícula por edad (2, 3, 4 y 5 años). Total del país. Años 2008-2018.**

Fuente: UNICEF-CIPPEC, sobre la base del Relevamiento Anual de Matrículas y Cargos 2018, MEN.

A nivel provincial, la situación es sumamente heterogénea (Gráfico 8). Así, mientras en algunas provincias la cobertura para los 4 años alcanza niveles cercanos a la universalidad (Santa Cruz, La Rioja, Mendoza, La Pampa y Tierra del Fuego), en otras poco más del 70% de los niños y niñas de esa edad asisten al jardín de infantes (Formosa y Salta). Las disparidades interprovinciales se intensifican en la sala de 3: en algunas provincias su cobertura alcanza el 55% (Buenos Aires, CABA, La Rioja, Santa Cruz y Santiago del Estero), en otras apenas alcanza el 10% (San Juan, Misiones, Neuquén, Salta y Formosa).

GRÁFICO 8

Tasa de matriculación por edad simple, por jurisdicción. 2 a 4 años. Total del país. Año 2017.



Nota: La estimación se basa en una proyección de ingreso en base a la incorporación de matrícula por edad simple entre 2017 y 2018, considerando como denominador la proyección de matrícula que ingresará a la primaria en 2020.

Fuente: UNICEF-CIPPEC, sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación (DiNIECE-ME), 2017.



Jardín de infantes urbano común. Caso Cuyo.

Fuente: UNICEF-CIPPEC.

Todas estas disparidades no pueden comprenderse sin tener en cuenta el sector de gestión de los establecimientos. La educación inicial es hoy el nivel educativo con menor participación del sector estatal de todo el sistema. El Gráfico 9 permite observar esta tendencia. Incluso en las salas obligatorias, uno/a de cada tres niños y niñas que asiste al nivel inicial lo hace a una escuela de gestión privada.

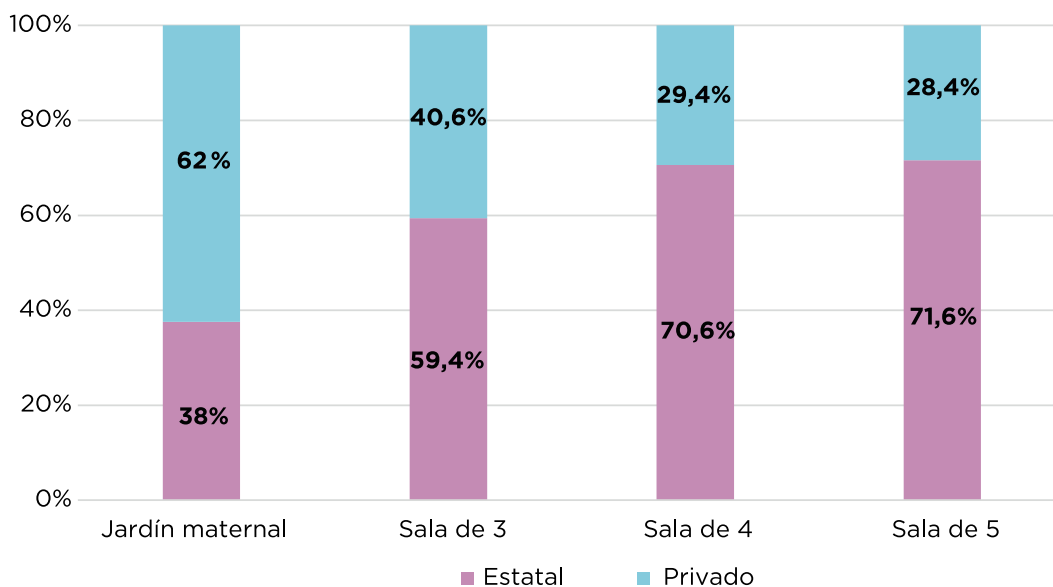
Mientras más pequeños son los niños y niñas, mayor es la preponderancia del sector privado en la cobertura. Mientras el 72% de los niños y niñas de 5 años asiste a una escuela de nivel inicial de gestión estatal, solo el 38% lo hace en el jardín maternal. Esto evidencia que, frente al déficit de oferta estatal señalado más arriba, muchas familias recurren al sector privado para garantizar la educación de los niños y las niñas más pequeños, lo que abre la puerta a un acceso desigual en función del nivel socioeconómico de niños y niñas. De hecho, si se analizan las tasas de asistencia en función del nivel de ingresos de los hogares tomando como fuente los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), se advierte que el 99% de las niñas y niños de 4 años del segmento de mayores ingresos (quintil 5) asiste a un establecimiento de educación inicial, mientras que este porcentaje desciende 20 puntos porcentuales (79%) en el caso de los que pertenecen al sector de menor poder adquisitivo (quintil 1 de ingresos). A los 2 años la brecha es aún mayor: la tasa de asistencia del quintil 5 es del 32%, frente al 7% correspondiente a quintil 1. Es decir que solo siete de cada 100 niños y niñas de 2 años pertenecientes a las familias más pobres asisten a una institución de crianza, enseñanza y cuidado²³.

■ ■ ■

23 Fuente: EPH 2018. Cabe señalar que esta fuente permite una aproximación al análisis de asistencia por grupo de edad pero con altos coeficiente de variación por grupo, lo que compromete la comparabilidad en el tiempo.

GRÁFICO 9

Tasa de matriculación por edad (salas de 2, 3, 4 y 5), por sector de gestión. Año 2018.



Fuente: UNICEF-CIPPEC, sobre la base del Relevamiento Anual de Matrículas y Cargos 2018, MEN.

A modo de cierre

En el último cuarto de siglo, la educación inicial se ha expandido cuantitativamente a través de distintos formatos institucionales. La última década registra avances que auguran una mayor independencia del nivel inicial respecto de la escuela primaria, aunque en un escenario heterogéneo y desigual.

El análisis realizado muestra que ocho de cada diez escuelas del nivel son independientes, mientras que una de cada diez es nucleada y una de cada veinte es anexa. A nivel nacional, la abrumadora mayoría de escuelas del nivel ofrece jornada simple y en nueve de cada diez los niños y niñas están organizados por edad. A lo largo del territorio nacional existen escuelas de distintos tamaños, dos de cada diez tienen menos de diez niños o niñas, mientras que otras dos reciben a más de 154 niños y niñas.

La oferta y la cobertura se han ampliado, especialmente para las salas obligatorias. La sala de 5 se encuentra prácticamente universalizada. La sala de 4 se ha expandido progresivamente y ha alcanzado una amplia extensión territorial. En 2018 se había logrado llegar a cuatro de cada cinco niños del país.

Más allá de estos avances, queda un largo camino por recorrer para garantizar que todos los niños y niñas puedan acceder a una educación inicial de calidad.

Para cumplir con su obligatoriedad, aún queda garantizar el acceso al 16% de los niños y niñas del país. Se necesita asegurar, además, el acceso de los niños y niñas de 3 años cuando sus familias así lo requieran y una oferta adecuada para los niños y niñas de 45 días a 2 años. En 2018, solo el 55% de escuelas de nivel incluía una sala de 3 y tan solo el 16% contaba con oferta de jardín maternal. Así, en 2018, solo un 11% de los niños y niñas de 2 años asistía a una escuela de nivel inicial.

Un análisis detallado de la oferta y el acceso al nivel inicial arroja un panorama atravesado por fuertes disparidades según el grupo etario, la distribución en el territorio y el nivel de ingresos. Los niños y niñas más pequeños, de territorios más alejados de las grandes ciudades y de familias con menor nivel de ingresos son quienes tienen menos probabilidad de acceder a una escuela de nivel inicial.

En el territorio las disparidades se combinan creando un escenario heterogéneo y desigual. Las disparidades se manifiestan en diferencias interprovinciales, municipales y por ámbito geográfico. Si se considera, por ejemplo, la sala de 3, lo primero que se observa son las diferencias entre las provincias. Mientras que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en la provincia de Buenos Aires la cobertura del nivel para los niños y niñas de 3 años es del 68% y el 63%, respectivamente, en otras jurisdicciones apenas supera el 10%. Asimismo, existen todavía algunos departamentos del país sin ninguna sala de 3. Los desafíos también se manifiestan

tan en las zonas rurales. Estos resultados muestran la importancia de trabajar con mayores niveles de desagregación e incorporar el uso de la georreferenciación como instrumento clave para la planeación estratégica en el marco de la expansión del nivel.

Estas disparidades impiden garantizar el acceso de los niños y niñas de familias de menores ingresos. La oferta para los niños y niñas de menos de 3 años enfrenta importantes déficits en los territorios donde residen en situación de mayor vulnerabilidad social. Sumado a lo anterior, la expansión de la cobertura del nivel depende críticamente de la expansión de la oferta de gestión estatal que ofrezca a los sectores más vulnerables la posibilidad de acceder a estos servicios. La oferta y la cobertura para los niños y niñas de 45 días a 3 años son mayormente de gestión privada. El análisis realizado muestra que la falta de oferta en el territorio y el costo económico son una clara barrera de acceso al nivel.

LA REGULACIÓN DEL NIVEL INICIAL*

El nivel inicial, en tanto parte del sistema educativo, se organiza mediante una serie de pautas escritas que configuran los mecanismos de orientación, coordinación y control (Reynaud, 1997). Estas pautas delimitan las reglas de juego del accionar del Estado nacional, de las provincias y del resto de los actores del sistema educativo —supervisores, directivos, docentes y no docentes, familias, niños y niñas—. Mediante estas directrices, el corpus normativo materializa los acuerdos acerca de lo que la sociedad espera de la educación de los niños y niñas.

Acompañada de otros dispositivos de política educativa, la regulación tiene el potencial de traccionar una mejora de la calidad de la educación. Por un lado, porque define los pisos mínimos a cumplir por el Estado y los establecimientos educativos. En un contexto signado por fuertes desigualdades sociales y geográficas, como el argentino, esta regulación es fundamental para avanzar hacia una mayor justicia educativa (Guevara y Cardini, 2019). Por otro lado, porque los esfuerzos por fortalecer la regulación pueden contribuir a mejorar la educación inicial y habilitar a la sociedad a exigir su cumplimiento (Bertram y Pascal, 2016; Rivas, 2007).

Dada la diversidad de actores involucrados, el sistema educativo utiliza una pluralidad de instrumentos regulatorios (Feldfeber, 2009). Entre ellos, puede distinguirse la normativa (leyes, estatutos, reglamentos, decretos, resoluciones, entre otros) del currículum (lineamientos, marcos, bases o diseños curriculares)²⁴. En el sistema educativo argentino, estos dos tipos de regulación (la normativa y el currículum) se conciben, se elaboran y circulan por senderos diferentes.

■ ■ ■

* La información presentada en este apartado resume los hallazgos de Cardini y Guevara (2019a y 2019b).

24. A través de la sanción de una resolución ministerial provincial, los diseños curriculares jurisdiccionales son aprobados y adquieren fuerza de normativa.

Una mirada a la regulación requiere atender a estos dos tipos de instrumentos, que configuran dos caras de una misma moneda. En general, tiende a pensarse que la normativa regula cuestiones “administrativas” —por ejemplo, la cantidad mínima de metros cuadrados que se requieren por niño o niña en una sala—, mientras que el currículum define aspectos considerados “pedagógicos” —principios, valores, estándares, contenidos y orientaciones para la enseñanza y el aprendizaje (Bennett, 2005)—. Esta diferenciación es solo aparente, ya que ambos tipos de instrumentos regulan cuestiones sustantivas del trabajo con niños y niñas y, por tanto, también son pedagógicos.



Jardín de infantes urbano común. Caso Noreste.

Fuente: UNICEF-CIPPEC.

Asimismo, el estudio de la regulación en el sistema educativo argentino supone una mirada federal. En un país como la Argentina, la regulación del sistema educativo se configura como un dispositivo clave en la distribución y articulación de responsabilidades, obligaciones y recursos entre la nación y las provincias. Así, mientras la regulación nacional guía los contextos de acción de los actores provinciales, las regulaciones de los 24 subsistemas educativos provinciales orientan las prácticas de los actores escolares.

Este capítulo analiza la regulación del nivel inicial con la mirada puesta en los dos tipos de reglamentación (normativa y currículum) y en los dos niveles de gobierno (nacional y provincial). Esta perspectiva es novedosa para el análisis del sistema educativo, en general, y para este nivel, en particular. Para el primero, porque normativa y currículum suelen examinarse con perspectivas diferenciadas, mientras que aquí se configuran como dos aspectos insoslayables de la política educativa. Para la educación inicial, ya que se trata de un campo de estudios en proceso de consolidación, sobre el que no se han realizado todavía trabajos que aborden esta dimensión con mirada federal.

El análisis que se realiza es tan ineludible como desafiante. Por un lado, como se mencionó en el Capítulo 1, aunque la estructuración de la educación inicial como primer nivel del sistema educativo es relativamente reciente, la presencia de las escuelas de nivel inicial en el territorio es de larga data. Esto complejiza el estudio de la relación entre los niveles nacional y provincial de la regulación, que entrelaza distintos sedimentos temporales o capas de política educativa, tanto a nivel del gobierno nacional como de cada uno de los gobiernos provinciales. Por otro lado, este análisis implica aproximarse a un importante volumen de instrumentos de regulación de diversa naturaleza y jerarquía²⁵ (Figura 1). En este capítulo se revisan 32 documentos curriculares y 140 normativas de la nación y de la totalidad de las provincias argentinas.

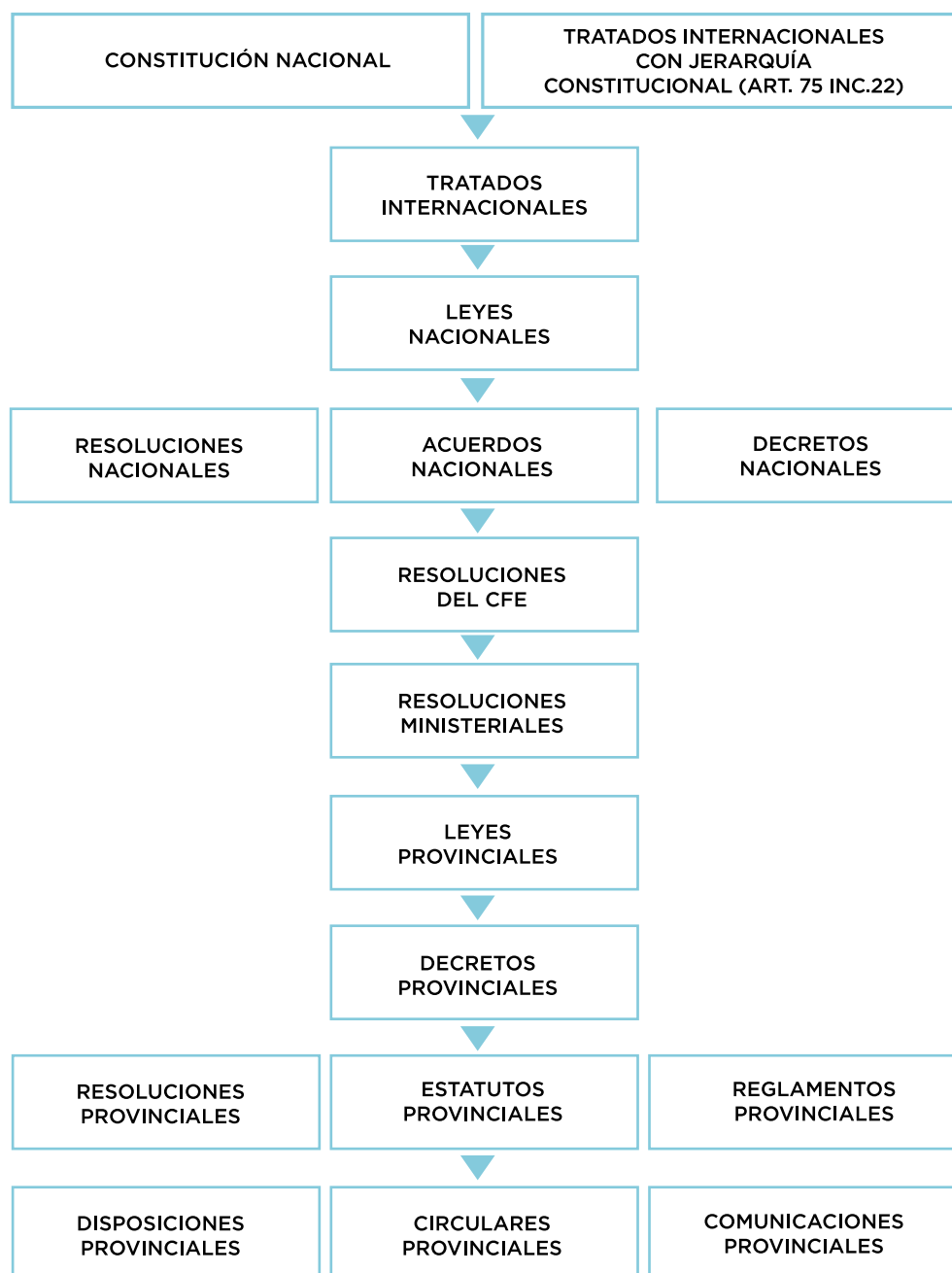
El capítulo es de naturaleza descriptiva y exploratoria. A partir del análisis documental, se construyeron cuatro categorías que atraviesan la totalidad del acápite: i) temporalidad, ii) especificidad, (iii) alcance y iv) cohesión. La temporalidad refiere a la fecha de la cual datan los documentos y su relación con otras capas temporales o sedimentos de otros niveles de la regulación. La especificidad alude, en primer lugar, al nivel o niveles del sistema educativo para los cuales los documentos fueron concebidos y elaborados. En segundo lugar, refiere al tramo del nivel —jardín maternal y de infantes— para el cual la normativa se encuentra dirigida. Los documentos son específicos cuando se encuentran elaborados para un único nivel o ciclo del nivel educativo, y generales cuando se destinan a varios

■ ■ ■

25. En la Tabla A1 del Anexo puede encontrarse el listado completo de los instrumentos que regulan la educación inicial en cada jurisdicción. El compendio de la regulación para el nivel también se encuentra disponible en el repositorio digital "Normativa de Nivel Inicial" de la Biblioteca Nacional de Maestros.

niveles del sistema. Por su parte, el alcance pone el foco sobre las instituciones abarcadas en la regulación. Un alcance sectorial se circunscribe al sistema educativo oficial, mientras que un alcance abarcativo incluye la gran variedad de instituciones que reciben a niños y niñas dentro y fuera de éste. La cohesión se asocia a la articulación de los distintos tipos y corpus de regulación entre sí y entre los distintos niveles de gobierno. Por un lado, la cohesión vertical refiere a la articulación de la regulación entre los niveles de gobierno nacional y provincial. Por otro lado, la cohesión horizontal alude a la articulación de la regulación en el nivel interprovincial (entre las diferentes provincias) e intraprovincial (dentro de cada provincia).

Este capítulo se enfoca en la regulación “de arriba hacia abajo” (Reynaud, 1988), es decir, en las reglas escritas que emanan de las autoridades educativas. No obstante, esta fuente de regulación coexiste con una regulación de hecho, o “de abajo hacia arriba”, que se expresa en “las prácticas elaboradas por los actores subordinados que resisten o expresan alternativas a la regulación de control” (Veleda, 2014, p. 5). Ambas fuentes de regulación no convergen, sino que conviven y son fuente de conflicto y negociación en torno a la definición de las reglas de juego. Es conocido que “la norma educativa oficial no se incorpora a la escuela de acuerdo con su formulación explícita original. Es recibida y reinterpretada por un orden institucional existente y por diversas tradiciones pedagógicas en juego dentro de la escuela” (Rockwell, 1995, p. 13). En el Capítulo 5 se presenta una aproximación a la educación inicial en el territorio que dialoga con este acápite “de abajo hacia arriba”.

FIGURA 1**Jerarquía de los instrumentos que regulan el nivel inicial en la Argentina.**

Nota: Sin perjuicio de la figura presentada, es pertinente considerar que la jerarquía normativa dependerá de si la cuestión a regular se trata de competencias exclusivas de las jurisdicciones educativas provinciales o de facultades concurrentes con el Ministerio de Educación de la Nación y el Consejo Federal de Educación, a tenor de lo dispuesto en la Ley de Educación Nacional N° 26.206.

Fuente: UNICEF-CIPPEC, elaboración propia.

El capítulo se organiza del siguiente modo. A los fines de facilitar la lectura, revisa la normativa y el currículum en los niveles nacional y provincial, de manera diferenciada. Un primer apartado está dedicado a la normativa nacional: la Ley de Educación Nacional (LEN, N° 26.206, 2006) y las resoluciones del Consejo Federal de Educación (1989-2019). La siguiente sección se ocupa del currículum nacional y aborda los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios para el Nivel Inicial (2004). El tercer apartado pone el foco en la normativa provincial, y el último analiza los instrumentos curriculares provinciales.



Jardín de infantes urbano común. Caso Cuyo

Fuente: UNICEF-CIPPEC.

La normativa nacional

La normativa nacional para la educación inicial es relativamente reciente. En las últimas dos décadas, se identifican dos hitos normativos para el nivel inicial, anticipados en el Capítulo 1 de este volumen.

El primero es el reconocimiento como primer nivel del sistema educativo. La LEN incorporó la educación inicial como una unidad pedagógica que abarca niños y niñas desde los 45 días a los 5 años. Si bien ya en 1993 la Ley Federal de Educación (N° 24.195) había reconocido formalmente la educación infantil, esta

solo incluía a niños y niñas de 3 a 5 años²⁶. A partir de la LEN, la educación inicial quedó organizada en jardín maternal (hasta los 2 años) y jardín de infantes (3 a 5 años) (art. 18 y art. 24, inc. a).

El segundo hito es la incorporación al tramo obligatorio del sistema educativo. Esta incorporación fue progresiva: comenzó a gestarse con la LFE, que estableció la obligatoriedad de la sala de 5 años (art. 10, inc. a) y se completó con la rectificación de la LEN en 2014 (Ley N° 27.045), que extendió la obligatoriedad a los 4 años y formuló el compromiso de universalizar la sala de 3 (Ley N° 27.045). Mientras la obligatoriedad pone foco en las familias, la universalidad supone que el Estado nacional y las provincias se comprometen a promover el acceso de niños y niñas a establecimientos educativos para las familias que así lo decidan o requieran.

Estas normativas jerarquizaron la educación inicial en el país, que logró ubicarse dentro del sistema educativo y ser parte del tramo obligatorio. Al mismo tiempo, configuraron su alcance sectorial, una tendencia que, como se verá, atraviesa la totalidad de la regulación del nivel inicial en la Argentina. La regulación sectorial refiere a las normativas y documentos curriculares producidos por y orientados hacia el sector educativo. Es decir, que solo rigen sobre las escuelas de nivel inicial que forman parte del sistema educativo oficial.

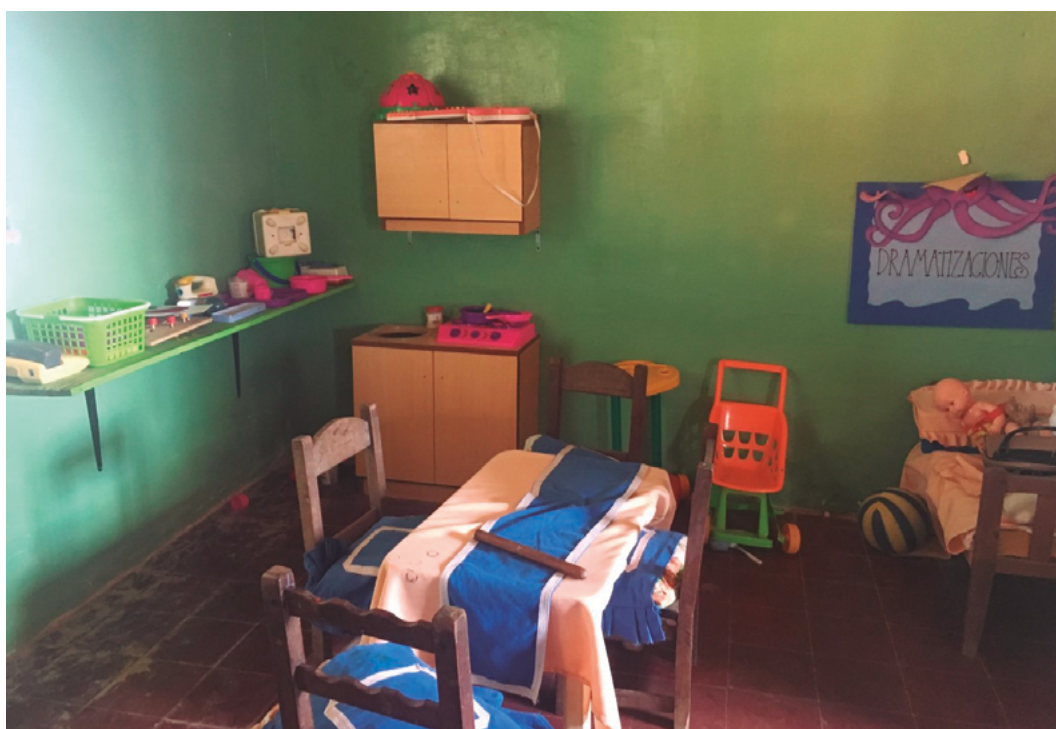
Además de la LEN, en el plano nacional, el sistema educativo también se rige mediante resoluciones del Consejo Federal de Educación²⁷ (CFE) que alcanzan al nivel inicial (Tabla 1 del Anexo). De las 27 resoluciones que en el período 1989-2019 fueron sancionadas para regular aspectos que incluyen la educación inicial, la mayoría es de carácter general, es decir, se orienta a todos los niveles educativos. Se trata de normativas que no necesariamente atienden a las particularidades del nivel inicial. Y en todo caso abordan aspectos diversos para distintos niveles del sistema educativo, como la incorporación de contenidos de educación vial y la aprobación de los Indicadores de Progresión de los Aprendizajes Prioritarios de Matemática, entre otros.

■ ■ ■

26. Así lo especifica el artículo 10 de la LFE, en su inciso a, según el cual la educación inicial está "constituida por el jardín de infantes para niños/as de 3 a 5 años de edad, siendo obligatorio el último año".

27. El Consejo Federal de Educación es un organismo de acuerdo y coordinación de la política educativa nacional. Está compuesto por el ministro de Educación nacional —quien lo preside—, los ministros de Educación jurisdiccionales y tres representantes del Consejo de Universidades (art. 116, LEN). El CFE emite resoluciones que pueden tener carácter vinculante para las provincias, algo que hasta 2006 estaba limitado a la aprobación de las autoridades jurisdiccionales (Rivas, 2007).

Por fuera de estas normativas mencionadas, el resto de los aspectos son definidos a nivel provincial. En ocasiones, la normativa nacional es posterior a muchos de los desarrollos jurisdiccionales, que son ya de larga data. Como se analiza más adelante, son las normativas jurisdiccionales las que determinan aspectos centrales del sistema educativo, tales como: los requisitos para abrir o cerrar escuelas y salas, la cantidad de niños y niñas por metro cuadrado, la cantidad máxima de niños y niñas por adulto, entre muchos otros.



Sala de nivel inicial en escuela primaria rural. Caso Noreste.

Fuente: UNICEF-CIPPEC.

El currículum nacional

Las definiciones nacionales actualmente vigentes datan de 2004 y llevan el nombre de Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP). Estos constituyen una serie de documentos de carácter general, que establecen aprendizajes básicos para los distintos ciclos y niveles de la educación obligatoria, que en el momento de su sanción abarcaba diez años: uno de educación inicial (sala de 5) y nueve de Educación General Básica (EGB).

La circunscripción de los NAP al tramo obligatorio se enmarcó en la decisión política de garantizar un piso mínimo de equidad entre las provincias. Así lo indicó la resolución del CFE (N° 214, 2004) que les dio origen, donde se señala que los NAP proponen abonar a una política de reducción de desigualdades y de recuperación de la centralidad de los aprendizajes. De este modo, los NAP constituían una iniciativa en el marco de una batería de acciones que buscaban garantizar el ordenamiento del sistema educativo nacional de manera federal y consensuada entre todas las provincias.

El enfoque que guio la producción de los NAP permite entender asimismo el hecho de que estos prescriban un marco de contenidos deliberadamente mínimos, priorizando la educación primaria y la secundaria. Dado el contexto general de producción de los NAP, el documento para el nivel inicial quedó relegado a un segundo plano. En efecto, los NAP para el nivel inicial (en adelante, NAPNI) constituyen un documento breve de 26 páginas (los de nivel primario se extienden en 93 páginas para el primer ciclo y 126 para el segundo ciclo). Los NAPNI se estructuran en dos grandes secciones. La primera versa sobre las características del nivel inicial y sus propósitos, lo que lo diferencia del resto de los niveles educativos, mientras que la segunda presenta los aprendizajes prioritarios propuestos. El foco político priorizó la construcción de pisos curriculares nacionales mínimos y dejó en manos de las provincias un amplio margen de decisión en lo relativo a la concreción curricular de esos aprendizajes básicos.

En términos temporales, los NAPNI fueron aprobados en 2004 mediante la Resolución N° 22818 del CFE, es decir, con anterioridad a las importantes definiciones que trajo aparejada la LEN en 2006²⁸. Este desfasaje temporal tiene importantes implicancias en su especificidad y alcance regulatorio. Como se señaló, los NAP fueron concebidos para el tramo obligatorio del sistema educativo, los NAPNI solo contemplaron —aunque no de manera explícita— la sala de 5, la única incorporada en ese entonces a la educación obligatoria. Por tanto, no se encuentran destinados a la totalidad de las salas incluidas en la definición posterior del nivel, pero tampoco a la sala de 4, cuya obligatoriedad data de 2014.

■ ■ ■

28. En el marco del Plan Estratégico Nacional 2016-2021 "Argentina Enseña y Aprende" y de la política nacional "Secundaria Federal 2030", el MEN produjo los "Indicadores de Progresión de los Aprendizajes Prioritarios. Aprendizaje 2030" (MEN, 2018) destinados al nivel inicial, primario y secundario. Para el nivel inicial, este documento define indicadores de progresión en las áreas de Prácticas del Lenguaje, Matemática, Juego, Educación Artística, y Ambiente Social, Natural y Tecnológico para las salas de 4 y 5 años.



Jardín de infantes urbano común. Caso Centro.

Fuente: UNICEF-CIPPEC.

Un análisis de los instrumentos curriculares nacionales existentes evidencia que la Argentina no cuenta todavía con un marco curricular para la totalidad de la unidad pedagógica de la educación inicial. La producción y especificidad de los documentos estuvo marcada por las decisiones vinculadas con la obligatoriedad de las diferentes salas que conforman el nivel. Es por ello que los NAPNI se concentran en sala de 5 (en 2004 era la única sala obligatoria) y los Indicadores de Progresión de los Aprendizajes Prioritarios en las salas de 4 y 5 (obligatorias desde el 2014). El jardín maternal y la sala de tres quedaron por fuera de los instrumentos curriculares nacionales en ambas instancias.

Además de su foco en las salas obligatorias, un análisis de los documentos curriculares nacionales verifica su tendencia hacia la sectorialidad. Tanto los NAPNI como los indicadores de progresión de los aprendizajes están orientados a definir las prácticas de instituciones pertenecientes solamente al nivel inicial, dependiendo del Ministerio de Educación. Esta característica diferencia a Argentina de sus pares regionales (Guevara, Nigro y Cardini, 2020). En la última década, varios países de la región avanzaron hacia la construcción de bases curriculares nacionales que abarcan no solo el nivel inicial, sino también el resto de los espacios de crianza, enseñanza y cuidado que trabajan con la primera infancia²⁹.

■ ■ ■

29. Este es el caso de los marcos curriculares de Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay (Guevara, Nigro y Cardini, 2020).

EL CURRÍCULUM MÁS ALLÁ DEL SISTEMA EDUCATIVO: EL CASO DEL URUGUAY

El *Marco curricular para la atención y educación de niñas y niños uruguayos desde el nacimiento a los seis años*, publicado en 2014, es un excelente ejemplo de una base curricular para la primera infancia de alcance abarcativo.

El documento fue elaborado conjuntamente entre los distintos organismos vinculados con las instituciones que se ocupan de la crianza, enseñanza y el cuidado de la primera infancia. En efecto, el marco curricular lleva la autoría del Programa Uruguay Crece Contigo y el Consejo Coordinador de Educación en la Primera Infancia, dos instancias de articulación entre diversos sectores abocados al trabajo con niños y niñas.

El documento resultante, de 72 páginas, evidencia un esfuerzo por definir fundamentos, principios y competencias para todos los niños y niñas desde el nacimiento hasta los 6 años, considerando los distintos tipos de oferta para la primera infancia del país. Por ello, los destinatarios del documento no son únicamente docentes, sino también otros adultos a cargo de niños y niñas, como los miembros de sus familias o los agentes comunitarios.

Las normativas provinciales

Los corpus de normativas provinciales se componen de normas de diversa jerarquía —leyes provinciales de educación³⁰, reglamentos escolares, estatutos del docente, y otras disposiciones como decretos, resoluciones y circulares— y no siempre están sistematizados en un único compendio. La revisión de la normativa provincial revela un panorama fuertemente heterogéneo con relación a la temporalidad, la especificidad, el alcance y la cohesión.

■ ■ ■

30. Cada provincia cuenta con su propia ley de educación, a excepción de CABA. En este caso, la constitución de la ciudad dedica un capítulo a la educación. En el contexto de este libro, cuando se hace referencia a las leyes de educación provinciales, se incluye también la constitución porteña.

Como ya se anticipó, una parte de la normativa provincial es previa a LEN, es decir, a la estructuración actual de la educación inicial. En el caso de los reglamentos escolares, de los 24 existentes, 13 datan de años anteriores a la LEN. En el caso de las resoluciones, decretos, disposiciones y circulares que se encuentran vigentes, del total de 41 documentos, 17 son previos a la estructuración actual del nivel. El desfase también se manifiesta en las leyes de educación provinciales: Corrientes (1994), Mendoza (2002), Misiones (2003) y Santa Fe (1949) todavía poseen leyes de educación previas a la LEN. Consecuentemente, estos documentos no reconocen la estructura actual del nivel. La Ley de Educación de Misiones establece que la educación inicial está constituida por el jardín de infantes para niños y niñas de 3 a 5 años (art. 12), la de Santa Fe hace referencia solamente al jardín de infantes (art. 2) y la de Corrientes no explicita la existencia del maternal (art. 3).



Jardín de infantes urbano común. Caso Cuyo.

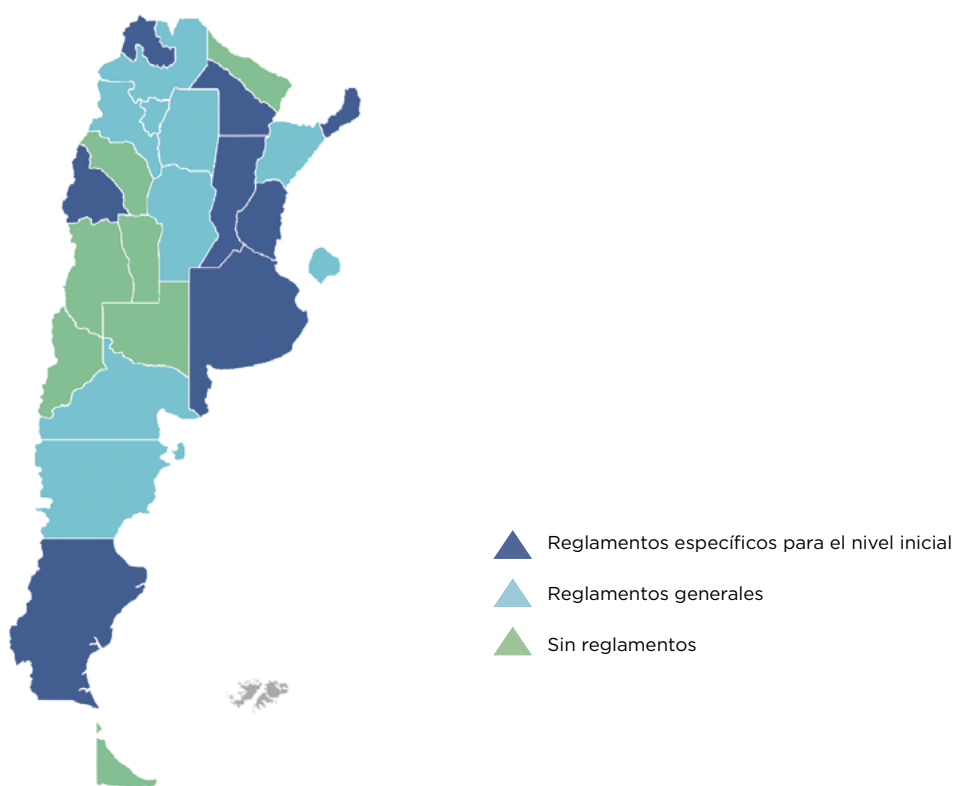
Fuente: UNICEF-CIPPEC.

Buena parte de la normativa provincial no está exclusivamente orientada al nivel inicial y, cuando lo está, en ocasiones no considera el jardín maternal. Al considerar las resoluciones, decretos, disposiciones y circulares que las jurisdicciones utilizan para regular al nivel inicial, se observa que mientras 25 de estos documentos son específicos para el nivel, 16 son generales, es decir, destinados a distintos niveles del sistema educativo.

El caso de los reglamentos escolares³¹ llama particularmente la atención: solo ocho provincias cuentan con reglamentos escolares específicos para el nivel inicial, nueve jurisdicciones cuentan con reglamentos generales —para todo el sistema educativo—, y siete no poseen dicho instrumento normativo (Mapa 4).

MAPA 4

Especificidad de los reglamentos escolares jurisdiccionales.



Fuente: Cardini y Guevara (2019a), elaboración propia.

En la misma línea, muchas de las normativas jurisdiccionales alcanzan solo al jardín de infantes. Por ejemplo, solo cinco jurisdicciones (Catamarca, Chaco, Entre Ríos, Santa Fe y Tierra del Fuego) incluyen el cargo de docente auxiliar en la planta orgánica funcional (POF), un perfil clave para el nivel inicial y en particular para el jardín maternal.

■ ■ ■

31. Los reglamentos escolares constituyen anexos a resoluciones o decretos que reúnen las normas provinciales tendientes a la organización de uno o varios niveles educativos. Resultan fundamentales para organizar la vida cotidiana del sistema educativo, ya que establecen los derechos y deberes de alumnos, padres y docentes, y las normas disciplinarias y de comportamiento, entre otras cuestiones.

La generalidad de la normativa tiene como corolario la ausencia de tratamiento de aspectos clave para el nivel. Por ejemplo, en el caso de la transición entre inicial y el primario, únicamente CABA, Corrientes, Santa Fe y Mendoza poseen normativas que brindan orientaciones sobre esta cuestión pedagógica central.

El corpus también refleja fuertes heterogeneidades que afectan la cohesión de la regulación. En general, la heterogeneidad es más marcada en aquellos aspectos que no cuentan con regulación nacional. La falta de cohesión vertical (nación-provincias) y horizontal (interprovincial) puede observarse en una serie de aspectos clave del nivel inicial, como lo son la creación, apertura y cierre de los establecimientos; los formatos institucionales reconocidos; la inscripción y priorización de vacantes; la duración de la jornada escolar; las dimensiones del espacio físico de los establecimientos, y la cantidad máxima de niños y niñas por sala/adulto.

El ejemplo de la cantidad máxima de niños y niñas por adultos es particularmente elocuente. Este aspecto no está regulado a nivel nacional y oscila según la jurisdicción. Estas diferencias no solo responden a las cifras, sino a los criterios utilizados por cada jurisdicción para establecer dicho número. Algunas lo hacen en función de la edad de niños y niñas, otras consideran el formato institucional o bien el ámbito. Asimismo, aun entre las jurisdicciones que utilizan criterios similares, establecen cifras diferentes. Por ejemplo, únicamente CABA, Corrientes, Santa Fe y Mendoza poseen normativas que brindan orientaciones sobre una cuestión pedagógica central como la transición entre inicial y primaria.

TABLA 2
Cantidad máxima de niños y niñas por sala/adulto.

Jurisdicción	Edad						Formato institucional			Ámbito	
	45 días	1 año	2 años	3 años	4 años	5 años	Salas multiedad	Anexos a escuelas normales	Escuela infantil	Rural	Urbano
Buenos Aires	8	8/15	18	28	28	28	28		18	14/50	30
CABA	6	9	21	25	30	30					
Chaco	6*	18*	26*	15*	25*	25*					
Chubut	8	10	15	18	22	25					
Córdoba				20	25	30	25				
Corrientes					25*	25*					
Entre Ríos	6	10	12	15	20	25				5/15	15/20
Formosa										16/18	24
Jujuy	6	9/10	15	20	25	25/30					
La Rioja				20*	25*	25*	8*				
Misiones	6	10	12	15	22	25	18				
Neuquén				22	24	24	22				
Río Negro										20/25	28
Salta				18	22	28					
Santa Fe	6	9/10	15	18	25	25					
Tierra del Fuego	5	10	10	19	19	19					
Tucumán	6/8	13								30	35

*Aspectos respondidos por las autoridades de la Dirección de Nivel/Educación Inicial, pero sin respaldo o especificación en las normativas.

Catamarca indica que la cantidad máxima de niños y niñas por sala es de 32, pero no especifica a qué salas se refiere.

Mendoza indica que la cantidad máxima de niños y niñas por sala es de 30 alumnos, pero no especifica a qué salas se refiere.

Provincias sin dato disponible al cierre del informe: La Pampa, San Luis, San Juan, Santa Cruz y Santiago del Estero.

Fuente: Cardini y Guevara (2019a), elaboración propia.

Las dimensiones del espacio físico en el cual se emplazan los jardines, constituye otro ejemplo. Entre las provincias que regulan esta dimensión —Buenos Aires, Catamarca, CABA, Neuquén, Río Negro y Tucumán— los parámetros son dispares. En Tucumán se indican distintas medidas en función de la cantidad de alumnos. En Buenos Aires y CABA, en cambio, se delimita una cantidad de alumnos por metro cúbico. Catamarca, por su parte, diferencia entre una superficie mínima y una óptima, y Río Negro, además de hacer esto último, contempla una superficie máxima.

Por su parte, la regulación de las funciones a desempeñar por los supervisores presentan un panorama similar. En tanto representantes del Estado, sus funciones son amplias y abarcan aristas variadas, no siempre especificadas en la normativa provincial. Entre las provincias que sí contemplan incumbencias del rol existe mucha variabilidad. Esto se traduce en que el lugar que ocupan los supervisores en los organigramas provinciales, así como los vínculos que establecen con otros actores territoriales, varía enormemente entre las jurisdicciones.



Jardín de infantes municipal. Caso Centro.

Fuente: UNICEF-CIPPEC.

Las diferencias interprovinciales son producto a la vez de la autonomía provincial y la ausencia de pisos comunes consensuados a nivel federal. Los consensos federales son una herramienta clave para garantizar pisos comunes de calidad para todos los niños y niñas, que valoren al mismo tiempo la diversidad interprovincial propia de un sistema federal como el argentino. Tal como se anticipó, la Argentina no cuenta con normativa federal para regular aspectos clave para el nivel inicial, tales como: los requisitos para abrir o cerrar escuelas y salas, la cantidad de niños y niñas por metro cuadrado, la cantidad máxima de niños y niñas por adulto, entre muchos otros.

El currículum provincial

Las provincias argentinas tienen una importante autonomía en materia curricular para el nivel inicial. Como ya fue mencionado, esto ha sido un objetivo explícito de la última renovación curricular. De manera similar, si bien la LEN (art. 85) indica que es competencia del Estado nacional establecer mecanismos de renovación periódica de los diseños, no se han definido mecanismos específicos para este fin. Al no existir plazos de vigencia ni procesos definidos a nivel nacional, cada provincia decide cuándo y cómo emprender la renovación de su currículum.

En este contexto, pueden observarse importantes y diversos desarrollos curriculares en las provincias. En términos de la temporalidad, si bien la mayoría de las jurisdicciones cuenta con diseños actualizados, otras todavía tienen documentos curriculares elaborados antes de la sanción de la LEN y de los NAPNI (Tabla 3).

TABLA 3

Los diseños curriculares jurisdiccionales: año de publicación y relación temporal con la LEN.

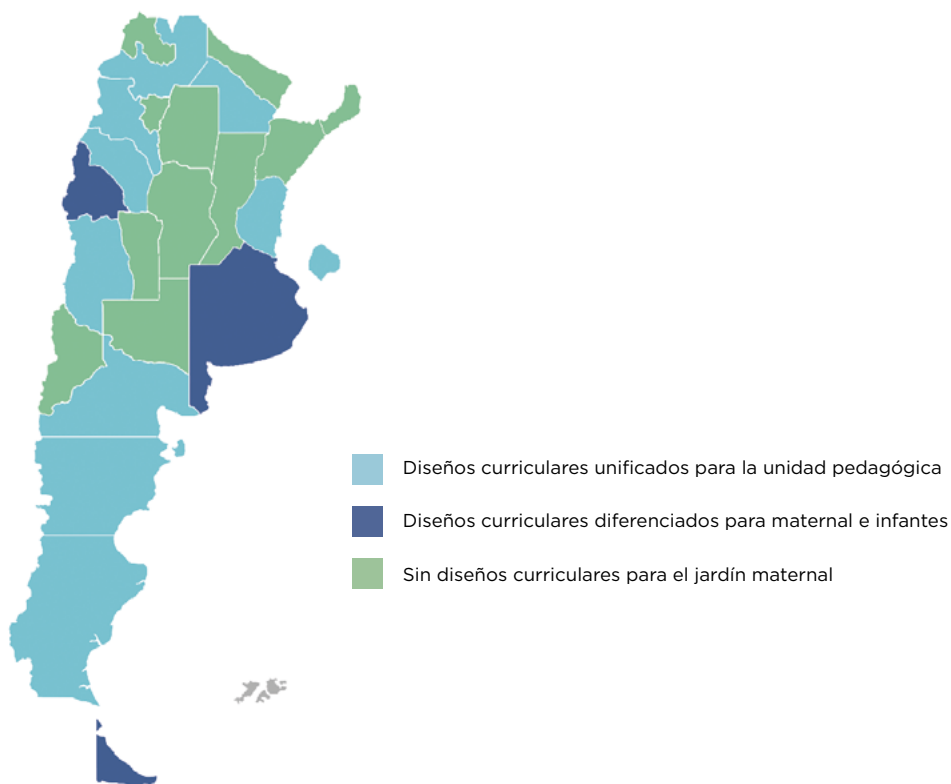
Jurisdicción	Instrumento	Año	Relación temporal con la LEN
Buenos Aires	Diseño curricular para la provincia de Buenos Aires. Segundo Ciclo	2019	Posterior
	Diseño Curricular para la Educación Inicial: Primer ciclo. 45 días-2 años	2012	Posterior
Catamarca	Diseño curricular para la Educación Inicial. Jardín maternal y jardín de infantes. 45 días-5 años	2016	Posterior
Chaco	Currículum para la Educación Inicial. 45 días-5 años	2013	Posterior
Chubut	Diseño Curricular de Educación Inicial.	2013	Posterior
CABA	Diseño Curricular para la Educación Inicial. 45 días-5 años	2000	Anterior
	Diseño Curricular para la educación inicial. Niños desde 45 días hasta 2 años. 45 días-2 años	2016	Posterior
	Diseño Curricular para la Educación Inicial. 2 y 3 años	2000	Anterior
	Diseño Curricular para la Educación Inicial. 4 y 5 años	2000	Anterior
Córdoba	Diseño Curricular de la Educación Inicial. 3, 4 y 5 años	2011	Posterior
Corrientes	Diseño Curricular. Educación Inicial. 3, 4 y 5 años	1997	Anterior
Entre Ríos	Lineamientos Curriculares para la Educación Inicial. 45 días-5 años	2008	Posterior
Formosa	Diseño Curricular. Nivel Inicial. 3, 4 y 5 años	1997	Anterior
Jujuy	Diseño Curricular para la Educación Inicial. Jardín maternal y jardín de infantes	2018*	Posterior
La Pampa	Diseño Curricular. Nivel Inicial. 3, 4 y 5 años	2012	Posterior
La Rioja	Diseño Curricular para la Educación Inicial. 45 días-5 años	2015	Posterior

Jurisdicción	Instrumento	Año	Relación temporal con la LEN
Mendoza	Diseño Curricular Provincial. Nivel Inicial. 45 días-5 años	2014	Posterior
Misiones	Diseño Curricular Jurisdiccional para el Nivel de Educación Inicial. 3, 4 y 5 años	2014	Posterior
Neuquén	Diseño Curricular del Nivel Inicial. 3, 4 y 5 años	1995	Anterior
Río negro*	Diseño Curricular para la Educación Inicial. 45 días-5 años	2018	Posterior
Salta	Diseño Curricular para Educación Inicial. 45 días-5 años	2010	Posterior
San Juan	Diseño curricular de Educación Inicial-Primer ciclo-Jardín maternal. 45 días-2 años	2015	Posterior
	Diseño Curricular de Educación Inicial. 3, 4 y 5 años	2012	Posterior
San Luis	Diseño Curricular. Nivel Inicial. 3, 4 y 5 años	1997	Anterior
Santa Cruz	Diseño Curricular. Nivel de Educación Inicial. Parte I: Marco general. 45 días-5 años	2015	Posterior
	Diseño Curricular. Nivel de Educación Inicial. Parte II: Jardín Maternal. 45 días-2 años	2015	Posterior
	Diseño Curricular. Nivel de Educación Inicial. Parte III: Jardín de Infantes. 3, 4 y 5 años	2015	Posterior
Santa Fe	Diseño Curricular del Nivel Inicial. 3, 4 y 5 años	1997	Anterior
Santiago del Estero	Diseño Curricular de Santiago del Estero. Nivel Inicial. 3, 4 y 5 años	1997	Anterior
Tierra del Fuego	Lineamientos Provinciales para el Primer Ciclo de Nivel Inicial: Jardín Maternal. 45 días-2 años	2015	Posterior
	Diseño Curricular para el Nivel Inicial. 3, 4 y 5 años	2011	Posterior
Tucumán	Diseño Curricular para Jardines de Infantes. 3, 4 y 5 años	2015	Posterior

*El diseño tiene fecha de 2018 pero fue publicado a principios de 2019.

Fuente: Cardini y Guevara (2019b), elaboración propia.

Las distintas temporalidades de la regulación han dejado sus marcas en el panorama provincial, tanto en términos de la especificidad como de la cohesión. En efecto, el desarrollo curricular para el jardín maternal —inexistente para el nivel nacional— es todavía incipiente en las provincias. La mitad de las jurisdicciones no posee diseños para los niños y niñas más pequeños y pequeñas (Mapa 5).

MAPA 5**Especificidad de los diseños curriculares jurisdiccionales.**

Fuente: Cardini y Guevara (2019b), elaboración propia.

Al igual que el resto de la regulación para el nivel inicial, la sectorialidad también atraviesa el panorama curricular provincial. Esta tendencia se observa tanto en el proceso de elaboración de los documentos como en los destinatarios que se definen y en el tipo de espacios que pretenden regular (Cardini y Guevara, 2019b).

Los diseños de todas las jurisdicciones fueron elaborados por los ministerios de educación provinciales con el aporte de especialistas y otros actores del sistema educativo. A excepción del diseño curricular para el jardín maternal de Tierra del Fuego, no se registran referencias de consultas a miembros de otras carteras involucradas en el trabajo con la primera infancia, como las de Salud y de

Desarrollo Social. En efecto, los diseños fueron concebidos para regular únicamente a los establecimientos pertenecientes al sistema educativo. En la misma línea, los documentos curriculares están destinados a actores del sistema educativo, especialmente docentes, directivos y/o supervisores.

EL CURRÍCULUM MÁS ALLÁ DEL SISTEMA EDUCATIVO: EL CASO DE BOLIVIA

En la elaboración del currículum para la primera infancia, la conciliación entre los diferentes actores involucrados en su producción resulta decisiva. Mientras los documentos curriculares producidos desde y hacia los ministerios de Educación tienden a la sectorialidad, aquellos que incluyen la participación de un abanico de actores e instituciones suelen tener un carácter más abarcativo.

En América Latina, se destaca el proceso de construcción del marco curricular para la primera infancia de Bolivia (2014), que contó con la participación de una diversidad de actores que exceden el sistema educativo. El documento explicita que para su desarrollo se llevó a cabo un taller nacional, donde participaron 300 representantes de diversos sectores, tales como: confederación de maestras y maestros urbanos y rurales, padres y madres de familia de la etapa no escolarizada y escolarizada, naciones y pueblos originarios, campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas, entre otros.

Asimismo, la base curricular boliviana se constituye como un caso singular que —además de incluir los diferentes tipos de oferta de crianza, enseñanza y cuidado de la primera infancia en el país— está destinada no solo al sistema educativo, sino también a las familias y las comunidades.



Jardín de infantes (salas obligatorias) urbano común. Caso Cuyo.

Fuente: UNICEF-CIPPEC.

A modo de cierre

La regulación refleja los acuerdos acerca de lo que una sociedad espera de la educación de niños y niñas, al tiempo que se constituye como un dispositivo clave de la política educativa con potencial para garantizar una educación de calidad para todos. Este capítulo ofreció un análisis exploratorio y descriptivo de la normativa y el currículum con una mirada federal.

Un primer hallazgo es que la especificidad de la educación inicial está poco presente en la normativa. Mientras el currículum posee mayor especificidad, la normativa tiende a ser más general y regular, con los mismos criterios, en los distintos niveles del sistema educativo. Un claro ejemplo son los reglamentos escolares: solo ocho jurisdicciones cuentan con reglamentos escolares específicos para el nivel inicial. Esta generalidad tiende a invisibilizar las particularidades del trabajo con los más pequeños y pequeñas, que se diferencia del realizado en la educación primaria y secundaria.

Dentro de las regulaciones, el análisis muestra que el jardín maternal todavía no posee un lugar diferenciado. El primer tramo del nivel está poco presente en las regulaciones y, en algunos casos, no existe regulación específica. Contundente muestra de esto es que la mitad de las provincias todavía no posee desarrollos curriculares para este tramo, que desde 2006 es oficialmente parte del nivel ini-

cial. Desde la normativa y el currículum es importante reconocer las necesidades diferenciales entre niños y niñas de edades más pequeñas (alcanzados por el jardín maternal) y más grandes (que asisten al jardín de infantes). Las diferentes temporalidades de las normativas juegan un importante rol en esta virtual ausencia del jardín maternal en la regulación.

Efectivamente, los desfasajes temporales atraviesan la totalidad del corpus regulatorio para la educación inicial. Las mayores implicancias derivan del desfasaje entre los NAPNI (2004) y la LEN (2006). Mientras la LEN contempló por primera vez el nivel inicial como una unidad pedagógica completa (45 días a 5 años), los NAPNI fueron publicados con anterioridad a la estructura vigente. Esta temporalidad diferenciada, sumada al contexto de producción de los NAPNI, derivó en que este documento se enfoque en los niños y las niñas más grandes. Este desfasaje se replica en el nivel provincial, en los que se observan temporalidades diferentes entre la LEN y la regulación provincial. Una porción muy importante de la normativa jurisdiccional es previa a la actual estructuración del nivel.

A los desfasajes temporales se suman los desajustes entre las esferas nacional y provincial. En un país federal como la Argentina, las decisiones del Estado nacional deben ser acompañadas por las administraciones provinciales para volverse efectivas. Pero, al poner el foco en las provincias, se vuelve evidente que la regulación nacional no ha logrado erigirse en una guía para cohesionar los escenarios provinciales. La ausencia de consensos federales se evidencia en los dispares avances provinciales. Los consensos federales son una herramienta clave para garantizar pisos comunes de calidad para la totalidad de niños y niñas, y permiten enmarcar y dar lugar a la diversidad interprovincial, esperable y deseable en un sistema federal como el argentino.

Otras dos características marcan a fuego la regulación analizada. La primera es la diferenciación entre currículum y normativa, que afecta la cohesión del corpus regulatorio. Ambos tipos de regulaciones son elaboradas y circulan de manera independiente. Esto ocurre a nivel nacional y provincial, pese a que se trata de dos dispositivos de política inevitablemente entrelazados que hacen a las condiciones de posibilidad de las prácticas pedagógicas. Quedan abiertas las puertas a posibles incongruencias, como la coexistencia de una normativa que prescriba una determinada ratio adulto-niños y un currículum con actividades incompatibles con esa ratio.

Por último, la totalidad de la regulación analizada está profundamente atravesada por la sectorialidad. Si esta tendencia atraviesa los distintos tipos y niveles de la regulación (nacional y provincial), su impacto pareciera ser mayor en el currículum. En una franja etaria en la que la oferta de instituciones dedicadas a la primera infancia supera con creces la del sistema educativo, la sectorialidad curricular tiene fuertes implicancias. De hecho, es en la dimensión curricular que

muchos países de la región han ampliado el alcance, con la elaboración de bases curriculares que incluyen desde instituciones de primera infancia no pertenecientes al sistema educativo oficial hasta familias que se ocupan de la crianza de los más pequeños y pequeñas. La sectorialidad no solo atraviesa la totalidad del corpus regulatorio, sino también otras dimensiones de la educación inicial que se analizan en los siguientes capítulos.

DOCENTES DE EDUCACIÓN INICIAL

Aunque hay cada vez mayor consenso en torno a la relevancia de los y las docentes para ofrecer una educación de calidad, existe escasa producción académica e información disponible sobre el personal docente de este nivel educativo. En la bibliografía sobre el tema se destacan algunos estudios comparados que analizan la formación y los perfiles de los trabajadores y trabajadoras para la primera infancia a nivel internacional (Oberhuemer et al., 2010) y regional (Pardo y Adlerstein, 2016). En la Argentina no se han desarrollado todavía investigaciones de este tipo.

Desde las fuentes de información estadística es poco lo que se sabe sobre quienes se desempeñan como docentes de nivel inicial. La principal fuente estadística para conocer al personal docente en la Argentina es el Censo de Personal de Establecimientos Educativos (CENPE). El CENPE es un operativo de carácter nacional y frecuencia decenal que lleva adelante el Ministerio de Educación de la Nación desde 1994. Cuenta con información sobre cada uno de las y los docentes de todas las escuelas del país, de todos los niveles y tipos de gestión.

Gracias al CENPE, sería posible conocer aspectos clave de quienes trabajan en las escuelas, tales como la formación, antigüedad, situación de revista —titular, interino, suplente, provisional—, funciones y otros rasgos sociodemográficos. A su vez, tiene el potencial para construir una serie histórica con la evolución de estas variables. La última aplicación del CENPE fue en 2014. No obstante, al momento de la escritura de este libro, solo fueron publicados los resultados provisionales del CENPE 2014 y la información presentada es insuficiente para caracterizar a los docentes de nivel inicial en profundidad.

Los datos disponibles muestran que el número de docentes del nivel viene creciendo en los últimos años, al calor de la expansión de la educación inicial. La cantidad de docentes de inicial aumentó un 42% entre 2004 y 2014, incluso más

que la matrícula del nivel en el mismo período (30%). Para comprender este dato, hay que tener en cuenta que, por un lado, el número de docentes del CENPE 2014 incluye adultos que, en CENPE 2004 (previo a la LEN) no estaban contabilizados como docentes de inicial. Por ejemplo, docentes de maternales privados que funcionaban en ese momento como guarderías y no dependían del sector educativo. Por otro lado, la independización de escuelas de nivel inicial en varias jurisdicciones supuso la creación de nuevos cargos docentes. Tal como se detalla en el Capítulo 5, muchas provincias redujeron o incluso eliminaron las salas anexas y crear jardines nucleados o comunes, generando así cargos directivos y auxiliares, entre otros.

Según los últimos datos disponibles, en 2014 había en nuestro país 118.777 docentes de nivel inicial, que representaban un 13% del total del personal docente del sistema educativo. Bajo esta denominación se incluye una diversidad de cargos y funciones en las escuelas de nivel inicial: directores, docentes de sala, maestros auxiliares y docentes de áreas que enriquecen la propuesta curricular —Educación Musical, Educación Física, Lenguas Extranjeras, entre otras—. Esta variedad de cargos y funciones constituyen un 78% del personal que se desempeña en el nivel inicial. El restante 22% está compuesto por personal no docente, que incluye al personal administrativo, de maestranza y servicios técnicos-profesionales. Estos perfiles también son clave para la vida cotidiana de las escuelas de nivel inicial³².



Jardín de infantes urbano común. Caso Cuyo.

Fuente: UNICEF-CIPPEC.

■ ■ ■

32. Aunque su estudio excede los límites y posibilidades del presente trabajo, futuras investigaciones deberán avanzar en su exploración, aún inédita en los estudios sobre el nivel inicial en la Argentina.

Dada la imposibilidad de profundizar en el perfil de los y las docentes a través del CENPE, este capítulo se centra en el análisis de los diseños curriculares para la formación docente y el Relevamiento Anual 2018 (RA). Estas fuentes permiten abordar dos interrogantes: ¿cómo se forman los y las docentes de educación inicial? Y ¿cómo se distribuyen los cargos docentes en las escuelas de nivel inicial? A partir de la información disponible a nivel federal, el presente acápite se enfoca en dos dimensiones: la formación docente (inicial y continua) y la conformación de los equipos docentes en las escuelas de nivel inicial. Por medio de un abordaje descriptivo y exploratorio, el análisis que se desarrolla a continuación se concentra en el estudio de estas dimensiones.

El capítulo se organiza en dos apartados. El primero se concentra en la formación docente inicial y continua. La formación docente inicial hace referencia a los adultos que se preparan para convertirse en docentes. La continua alude a la formación y desarrollo profesional de los profesores que ya están titulados y en ejercicio. Para ello, se analizan los lineamientos nacionales y diseños curriculares provinciales, e información sobre la oferta de capacitación provista por el Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD). El segundo apartado se enfoca en la distribución de los cargos docentes en las escuelas de nivel inicial. A partir de la información del RA, se describe la conformación de los equipos docentes de las escuelas de nivel inicial del país.



Jardín maternal comunitario. Caso Sur.

Fuente: UNICEF-CIPPEC.

Los docentes de nivel inicial y su formación

Tal como se repasa en el Capítulo 1 de este volumen, en la Argentina la docencia para la educación inicial posee una larga y profusa tradición. Actualmente, la formación inicial de quienes ejercen la docencia en el nivel tiene lugar en el nivel superior no universitario (en los Institutos Superiores de Formación Docente, ISFD) y, en menor medida, en las universidades. Según datos provistos por el INFoD, 493 ISFD y 18 universidades ofrecen la carrera en todo el país. La carrera es de acceso abierto y el único requisito para ingresar es poseer título de educación secundaria³³. A través de una formación de cuatro años se accede al título de Profesor/a de educación inicial o de educación de nivel inicial. El título habilita a quienes se egresan a tener a cargo una sección en escuelas de nivel inicial (LEN, art. 25).

Las finalidades, capacidades, los contenidos y ámbitos de inserción profesional de las y los docentes del nivel están definidos, a nivel nacional, por los Lineamientos Curriculares Nacionales para la Formación Docente Inicial (res. CFE 24/07). A nivel provincial, las jurisdicciones son las responsables de elaborar sus propios diseños para la formación docente (res. CFE N° 2170/08; res. CFE N° 1588/12; res. CFE N° 1892/16).

EL INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN DOCENTE

En la Argentina, el INFoD cumple un rol clave en las políticas de formación docente a nivel nacional. Su creación en 2007 tuvo el objetivo de hacer frente a la fragmentación del sistema formador (INFoD, 2015). Sus políticas buscaron, a nivel federal, amalgamar el sistema de formación docente.

La sanción de los Lineamientos Curriculares Nacionales para la Formación Docente Inicial (res. CFE N° 24/07) permitió homogeneizar la organización de las carreras de formación docente en todo el país. Dicha regulación estableció una duración mínima de cuatro años para todas las carreras, y su estructuración en tres campos de conocimiento de desarrollo simultáneo (general, específico y de la práctica).

■ ■ ■

33. El artículo 7 de la Ley de Educación Superior de 1995 (N° 24.521) establece que, excepcionalmente, los mayores de 25 años que no reúnan esa condición podrán ingresar, siempre que demuestren que tienen preparación y/o experiencia laboral acorde con los estudios que se proponen iniciar, así como aptitudes y conocimientos suficientes para cursarlos satisfactoriamente.

A su vez, el instituto se involucró en la evaluación y validación de los diseños curriculares jurisdiccionales para la formación docente inicial. El INFoD se encarga de evaluar su adecuación a la normativa nacional. El Plan Nacional de Formación Docente (res. CFE N° 286/16) impulsa la reformulación periódica de los diseños curriculares.

Desde el inicio, el INFoD adquirió progresiva responsabilidad en la definición de las líneas de acción en materia de formación docente continua, a partir de la sanción de los Lineamientos Nacionales para la Formación Docente Continua y el Desarrollo Profesional (res. CFE 30/07). En 2013, lanzó el Programa Nacional de Formación Permanente “Nuestra Escuela” (res. CFE N° 201/13), que ubicó el INFoD como uno de los principales oferentes de formación continua en el país.

En los últimos años el organismo avanzó en el diseño del Sistema para el Planeamiento de la Formación Docente (PLAFOD). El PLAFOD sistematiza información de datos estadísticos nacionales y reportes de sistemas informáticos administrativos de las jurisdicciones para proyectar las necesidades futuras de docentes de la educación obligatoria. De esta manera, permite tomar decisiones sobre la oferta formativa sustentadas en las necesidades del sistema educativo.



Jardín de infantes urbano común. Caso Cuyo.

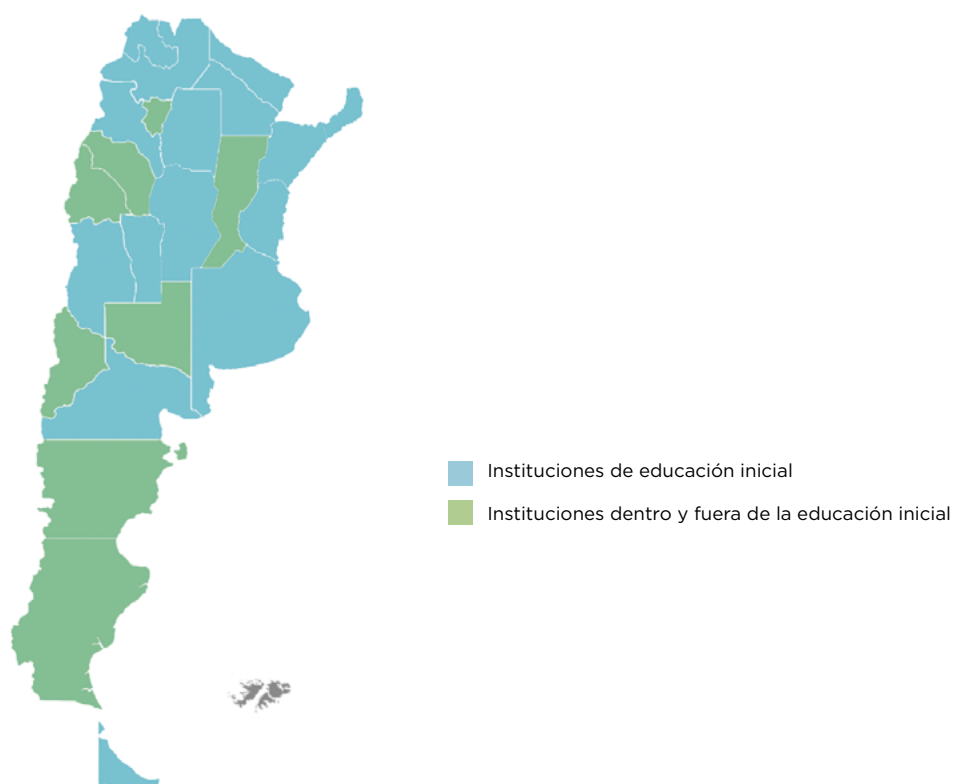
Fuente: UNICEF-CIPPEC.

El panorama curricular provincial se caracteriza por su nivel de actualización, su especificidad, y su tendencia a la sectorialidad. Todas las provincias poseen diseños curriculares elaborados recientemente y específicos para el nivel inicial. En un escenario marcado por una multiplicidad de instituciones formadoras en las 24 provincias, el rol del INFoD a nivel nacional contribuyó a la conformación de un panorama curricular completo y actualizado.

La abundante producción curricular provincial se caracteriza además por una marcada tendencia sectorial. Todos los diseños curriculares han sido elaborados por el sistema educativo y están orientados hacia su regulación. Tanto los objetivos de la formación, como las capacidades que se espera adquieran los y las docentes en formación y los ámbitos institucionales en los que se busca que se inserten evidencian esta tendencia. Por ejemplo, más de la mitad de las provincias forma a sus docentes para desempeñarse solamente en escuelas de nivel inicial (Mapa 6). Es decir, en la porción de las instituciones pertenecientes al sistema educativo oficial.

MAPA 6

Ámbitos de inserción profesional definidos en los diseños curriculares provinciales para la formación de docentes de nivel inicial.



Uno de los corolarios de la tendencia hacia la sectorialidad es el énfasis de la función de enseñanza por sobre las de crianza y cuidado. Estas últimas funciones son menos familiares al formato escolar, y han sido históricamente asignadas a las familias y a otros adultos por fuera de las instituciones educativas. En efecto, una revisión de los objetivos y capacidades definidos en los diseños curriculares muestra que el foco se encuentra en la transmisión de conocimientos, valores y pautas culturales. Prácticamente no aparecen explicitados objetivos o capacidades vinculados con la crianza y el cuidado. Una excepción a esto puede encontrarse en los diseños de Río Negro, La Pampa y Neuquén. El primero identifica a los y las docentes de nivel inicial como “garantes del cuidado y de la enseñanza como una función social, política y pedagógica” (2015, p.12). El segundo afirma que deben “desempeñarse responsablemente frente al cuidado, crianza y enseñanza de los niños pequeños” (2009, p.11). El tercero define como espacios de desarrollo y práctica “la educación más allá de la escuela”, donde se incluyen espacios tales como bibliotecas, asociaciones, centros culturales y comunitarios.

Más allá de estas definiciones, en la práctica, una vez egresados, los y las de educación inicial se insertan en instituciones, dentro y fuera del sistema educativo. No existen datos estadísticos que permitan conocer la cantidad de docentes de nivel inicial que se insertan por fuera del sistema educativo y dónde lo hacen. Sin embargo, la escasa información disponible resulta elocuente para evidenciar que se desempeñan no solo en escuelas de nivel inicial, sino también en centros de desarrollo infantil y jardines no oficiales. Según el relevamiento SIM-CDI (2020), a nivel nacional el 36% del personal que se desempeña en los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) posee título terciario, quienes en su gran mayoría son docentes de nivel inicial. En el NEA y NOA, un estudio reciente mostró que casi un 40% de los CDI de la zona contaba con personal con título docente (UNICEF/FLACSO, 2017). Por caso, en la ciudad de Buenos Aires, es requisito que quienes se desempeñan como maestros/as que están a cargo de sala en los Centros de Primera Infancia (CPI) posean título de nivel inicial (UNICEF/FLACSO/CIPPEC, 2015).

Las condiciones de desarrollo profesional docente son mejores para quienes se insertan en escuelas de nivel inicial. Estos desarrollos profesionales diversos —y sus consecuencias en términos de formación, condiciones laborales y carrera docente— requieren ser repensados tanto desde la investigación como desde las políticas y la formación.



Jardín de infantes municipal. Caso Centro.

Fuente: UNICEF-CIPPEC.

En materia de formación continua (jornadas, capacitaciones en servicio y fuera de servicio, posgrados, entre otras), al igual que la formación inicial, la oferta sigue una marcada tendencia sectorial.

Dentro del sistema educativo, ha sido un hito el desarrollo del Programa Nacional de Formación Permanente “Nuestra Escuela” (PNFP) del INFOD, el actor con mayor llegada territorial en el país. El programa está destinado a la formación masiva de docentes de los distintos niveles educativos y tipos de gestión. Si bien previamente existían diversas propuestas provinciales, el PNFP se configuró como la primera respuesta nacional para la formación permanente de docentes. Creado en el 2013, se organiza en dos componentes: formación situada y formación especializada. La formación situada aspira a llegar a la totalidad de docentes del país, se desarrolla en las escuelas y contempla trayectos diferenciados según la función —docencia, supervisión y dirección—. Para ello, utiliza distintos dispositivos: círculos de equipos directivos, jornadas institucionales coordinadas por el equipo directivo, ateneos didácticos y cursos para la enseñanza en formato taller.

La formación especializada está orientada a destinatarios específicos y ofrece cursos, especializaciones y postítulos focalizados según trayectorias, niveles de enseñanza, especialidades, disciplinas, modalidades, roles y temáticas. Estas propuestas son virtuales, gratuitas, otorgan certificado y, en algunos casos, también puntaje. Para el nivel inicial, en 2018 se ofrecían un postítulo específico y cuatro cursos³⁴ (INFoD, 2019). Entre ellos, se destacaba la especialización Docente de nivel superior en educación maternal, la primera propuesta de formación continua orientada al trabajo con niños y niñas de 45 días a 3 años. La propuesta incluía contenidos de pedagogía general (por ejemplo, pensamiento pedagógico latinoamericano) y aproximaciones a las didácticas y trabajo específico para la labor con esta franja etaria (los lenguajes artísticos-expresivos en los primeros años; el juego y la enseñanza; y las actividades cotidianas y el cuidado de la salud, entre otras cuestiones).



Jardín maternal periurbano común. Caso Sur.

Fuente: UNICEF- CIPPEC.

Además del INFoD, son múltiples los actores que ofrecen propuestas de formación continua: universidades, ISFD, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil y dependencias gubernamentales a nivel provincial y municipal. En general, estos actores ofrecen una formación abierta a docentes y otros trabajadores que se insertan en otros espacios fuera del sistema educativo. Dado que no existe una

■ ■ ■

34. Signos de alerta en el desarrollo, Pautas de observación e intervención en el nivel inicial; La enseñanza de la Educación Física en el nivel inicial; Introducción a la alfabetización inicial; y Aprender Conectados en el nivel inicial.

fuelle de información que permita registrar los distintos tipos de oferentes, no es posible contar a nivel nacional con información sobre estas ofertas formativas. Sin embargo, no siempre cuentan con propuestas específicas para este nivel. Si se considera la oferta de las universidades, de las 56 universidades nacionales distribuidas a lo largo del territorio nacional, solo 12 ofrecían cursos o posgrados relacionados con este nivel educativo en 2018³⁵.

Las escuelas de nivel inicial y sus docentes

La configuración de los equipos docentes varía entre las distintas escuelas de nivel inicial. Bajo la categoría de docentes se consignan distintos tipos de cargos: directivos, docentes de sección, docentes auxiliares y docentes especiales. Todos estos perfiles son fundamentales en la vida cotidiana de las escuelas de nivel inicial. Distintas investigaciones señalan que la presencia de directivos y auxiliares, entre otros perfiles, puede marcar la diferencia en la calidad de la crianza, la enseñanza y el cuidado ofrecidos (Herrera Vega, 2019; Filgueira, Iglesias y Necho, 2015).

Las diferencias entre los equipos docentes se asocian a dos cuestiones. La primera y principal es que el nivel inicial es heterogéneo y se organiza a partir de distintos formatos institucionales (Ver Capítulo 2). Cada uno de estos formatos posee distintas configuraciones de equipos docentes. Por ejemplo, es muy frecuente que los jardines anexos a escuelas primarias no cuenten con directivos específicos. Son los directivos correspondientes del nivel primario los que cumplen este rol. Lo contrario ocurre con los jardines independientes, que sí suelen tener su propio director o directora.

El segundo motivo es falta de cohesión entre las normativas provinciales que se analiza en el Capítulo 3. La distribución de los cargos docentes está regulada a nivel provincial y existen variaciones entre las normativas de las distintas jurisdicciones. Si bien todas las provincias prescriben que las escuelas del nivel deben contar con maestros de sección y con directores, en buena parte de ellas no se exige la presencia de docentes auxiliares (Cardini y Guevara, 2019 b).

Una aproximación cuantitativa a estas disparidades puede realizarse a partir de los datos del RA 2018. Su análisis muestra diferencias entre las escuelas de nivel inicial según la provincia en la que se encuentran, el ámbito y el tipo de gestión.

■ ■ ■

35. Elaboración propia a partir de un relevamiento de la información disponible en las páginas web oficiales de las universidades nacionales (Cardini y Guevara, 2019c).



Jardín de infantes urbano común. Caso Noreste.

Fuente: UNICEF-CIPPEC.

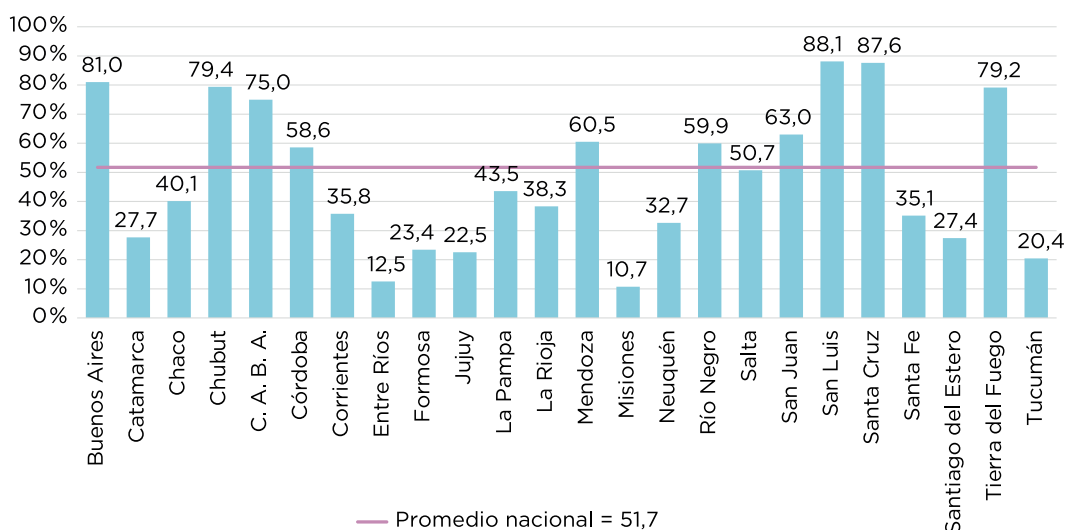
Una primera mirada a los datos (Gráficos 10, 11, 12 y 13) muestra que, en promedio, nueve de cada diez escuelas de nivel inicial cuentan con cargos de docente de sección. Al mismo tiempo, solo la mitad posee cargo directivo propio, cuatro de cada diez cuentan con docentes que enriquecen la propuesta curricular, y tan solo tres de cada diez tienen cargos de docente auxiliar. La ausencia del cargo en la escuela de educación inicial no significa que no tengan director o directora. Muchos jardines de infantes funcionan en establecimientos que también brindan otros niveles educativos. Es probable que, como se mencionó más arriba, en muchos de estos casos el jardín de infantes comparta director o directora con la escuela primaria. En todo caso, este dato invita a pensar en la distribución de los cargos en el nivel inicial para atender a las necesidades de esta franja etaria y trabajar en línea con la identidad pedagógica de este nivel.

Detrás de estos promedios, las situaciones provinciales son sumamente dispares. Como fue mencionado, las diferencias responden tanto a la diversidad de la oferta para el nivel inicial en cada una como a los formatos institucionales que se privilegiaron en la expansión. Por caso, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son las jurisdicciones que presentan, en mayor medida, una oferta educativa completa, mientras que la mayor parte de las escuelas de Misiones, San Juan y Formosa está focalizada en las salas de 4 y 5 años (Capítulo 2).

Algunas provincias, como San Luis, Santa Cruz y Buenos Aires, cuentan con porcentajes más elevados que los nacionales en cuanto a la cantidad de escuelas de nivel inicial con cargos directivos, docentes auxiliares y docentes especiales. En otras jurisdicciones ocurre lo contrario. En un número importante de provincias (Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, San Juan y Tucumán), menos del 20% de las escuelas tiene auxiliares docentes.

GRÁFICO 10

Porcentaje de escuelas de nivel inicial que cuentan con cargos directivos, por jurisdicción. Total del país. Año 2018.

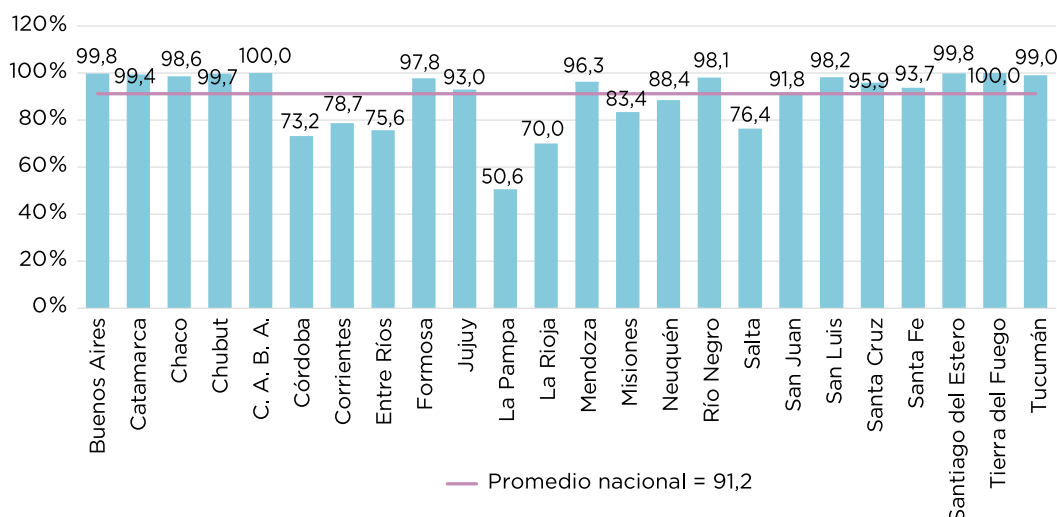


Nota: La unidad de análisis son las unidades de servicio. Se excluyen 367 unidades de servicio que no poseen información sobre cargos docentes y tienen secciones independientes o múltiples.

Fuente: UNICEF-CIPPEC, sobre procesamiento de bases usuarias del Relevamiento Anual de Matrículas y Cargos 2018, MEN.

GRÁFICO 11

Porcentaje de escuelas de nivel inicial que cuentan con docentes a cargo de sala⁽¹⁾, por jurisdicción. Total del país. Año 2018.



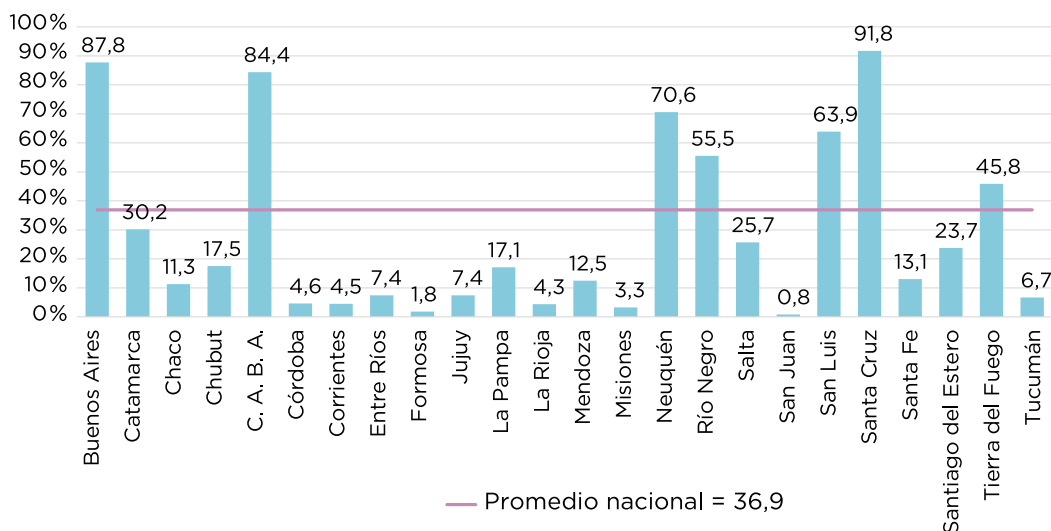
(1) Se contabiliza el personal único como docente a cargo de sala y como cargo directivo.

Nota: La unidad de análisis son las unidades de servicio. Se excluyen 367 unidades de servicio que no poseen información sobre cargos docentes y tienen secciones independientes o múltiples.

Fuente: UNICEF-CIPPEC, sobre procesamiento de bases usuarias del Relevamiento Anual de Matrículas y Cargos 2018, MEN.

GRÁFICO 12

Porcentaje de escuelas de nivel inicial que cuentan con docentes auxiliares por jurisdicción. Total del país. Año 2018.

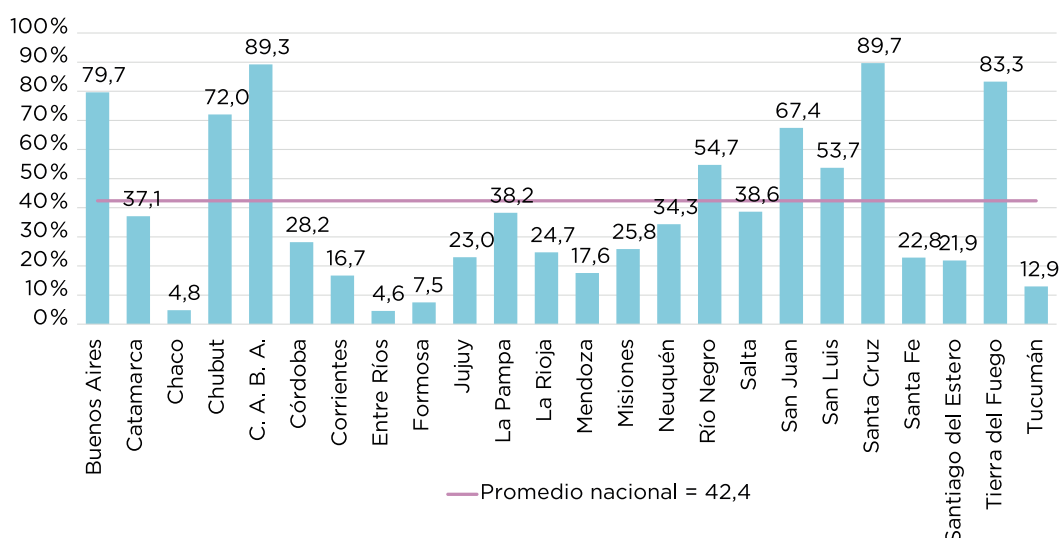


Nota: La unidad de análisis son las unidades de servicio. Se excluyen 367 unidades de servicio que no poseen información sobre cargos docentes y tienen secciones independientes o múltiples.

Fuente: UNICEF-CIPPEC, sobre procesamiento de bases usuarias del Relevamiento Anual de Matrículas y Cargos 2018, MEN.

GRÁFICO 13

Porcentaje de escuelas de nivel inicial que cuentan con docentes especiales⁽¹⁾ por jurisdicción. Total del país. Año 2018.



(1) Se incluyen las horas cátedra convertidas a cargos bajo la relación de 25 horas cátedra = 1 cargo de docente especial/que enriquece la propuesta curricular.

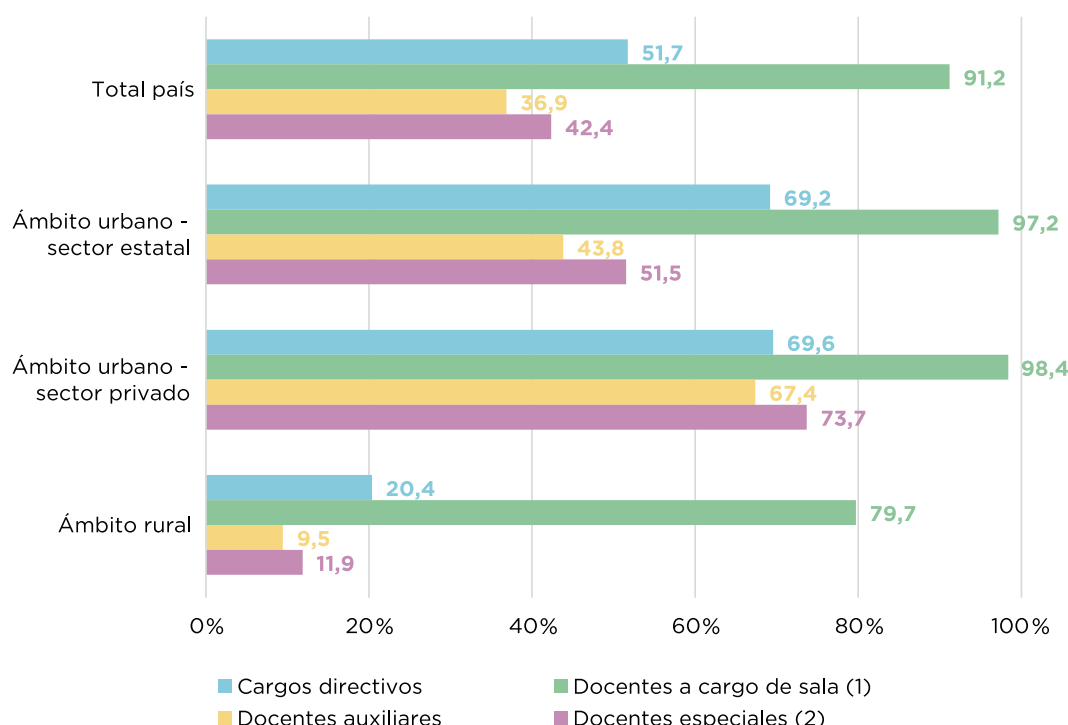
Nota: La unidad de análisis son las unidades de servicio. Se excluyen 367 unidades de servicio que no poseen información sobre cargos docentes y tienen secciones independientes o múltiples.

Fuente: UNICEF-CIPPEC, sobre procesamiento de bases usuarias del Relevamiento Anual de Matrículas y Cargos 2018, MEN.

Las disparidades también se reflejan cuando se analizan los datos considerando el ámbito y el tipo de gestión (Gráfico 14). La presencia de todos los tipos de cargos es menos frecuente en el ámbito rural y, dentro del ámbito urbano, en el sector estatal.

GRÁFICO 14

Porcentaje de escuelas de nivel inicial que cuentan con distintos tipos de cargos, por ámbito y sector. Total del país. Año 2018.



(1) Se contabiliza el personal único como docente a cargo de sala y como cargo directivo.

(2) Se incluyen las horas cátedra convertidas a cargos bajo la relación de 25 horas cátedra = 1 cargo de docente especial/que enriquece la propuesta curricular.

Nota: La unidad de análisis son las unidades de servicio. Se excluyen 367 unidades de servicio que no poseen información sobre cargos docentes y tienen secciones independientes o múltiples.

Fuente: UNICEF-CIPPEC, sobre procesamiento de bases usuarias del Relevamiento Anual de Matrículas y Cargos 2018, MEN.

Solo dos de cada diez escuelas de nivel inicial del ámbito rural poseen cargos directivos propios, mientras que siete de cada diez poseen este tipo de cargo en el sector privado del ámbito urbano.

Las diferencias se acentúan todavía más respecto de los otros perfiles. Solo el 9% de las escuelas rurales cuenta con docentes auxiliares, mientras que este porcentaje asciende a casi el 74% de las escuelas en el ámbito urbano privado y a 51% en el ámbito urbano estatal³⁶. En la misma línea, en el ámbito rural el 12% de las

■ ■ ■

36. Cabe aclarar que el cargo de docente auxiliar suele incluirse en las instituciones que atienden a muchos niños y niñas y, en especial, en aquellas que reciben a niños y niñas en edad de jardín maternal. Ambas situaciones son poco frecuentes en el ámbito rural, lo que podría explicar parte de las diferencias evidenciadas.

escuelas cuenta con algún cargo que enriquece la propuesta curricular, es decir, para cubrir espacios curriculares tan importantes como lo son la educación física, la música o las lenguas extranjeras. Esta proporción aumenta a tres de cada cuatro en el ámbito urbano privado y baja a dos de cada cuatro en el ámbito urbano estatal.



Jardín maternal (salas 45 días a 2 años) urbano común. Caso Sur.

Fuente: UNICEF-CIPPEC.

A modo de cierre

El presente capítulo se ocupó de los y las docentes que se desempeñan en escuelas de nivel inicial. Al tratarse de un campo disciplinario en proceso de consolidación y de escasa producción académica acumulada, el abordaje fue exploratorio y descriptivo. El capítulo se estructuró en dos dimensiones: la formación inicial y continua de docentes y la distribución de los cargos docentes en las escuelas del nivel. A partir de este análisis, fue posible identificar algunos resultados y desafíos pendientes.

En primer lugar, se destaca el INFoD como un actor clave en la construcción de acuerdos federales para la formación docente inicial y continua. En materia de formación inicial, el panorama nacional se encuentra relativamente cohesionado. Se acordaron lineamientos curriculares nacionales que regulan la extensión, la estructura y el contenido de las carreras de formación, normativas nacionales

que marcan el paso en materia de producción y renovación curricular, y mecanismos de apoyo y evaluación del desarrollo curricular provincial. En cuanto a la formación continua, se destaca la existencia de una política de alcance federal que incluye el nivel inicial.

En segundo lugar, el análisis permitió avizorar la marcada tendencia sectorial que atraviesa la formación de docentes para el nivel inicial en la Argentina. En cuanto a la formación inicial, si se considera el panorama curricular, los lineamientos nacionales y diseños provinciales son elaborados por el sistema educativo y orientados hacia este. Así, por ejemplo, al considerar los ámbitos institucionales en los que se espera que los y las docentes se inserten, se evidencia que solo ocho provincias reconocen la posibilidad de que trabajen en instituciones por fuera del sistema educativo. Por su parte, en el caso de la formación continua, su alcance también se caracteriza por encontrarse limitada a docentes que se desempeñan en instituciones del sistema educativo oficial; y la oferta de otras instituciones —universidades, ISFD, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil y dependencias gubernamentales a nivel nacional, provincial y municipal— es todavía limitada.

En sintonía con la reciente institucionalización de la educación inicial, se avanzó en la priorización del nivel y el reconocimiento de su especificidad, tanto en las políticas de formación inicial como continua. Este foco en el sistema educativo deja por fuera a quienes trabajan en la multiplicidad de instituciones de primera infancia, dependientes de distintos sectores de política. Esta tendencia hacia la sectorialidad diferencia el sistema formador argentino del de otros países, en los que la formación para la primera infancia adquiere una orientación más amplia (Oberhuemer et al., 2010).

En tercer lugar, al prestar atención a la distribución de los cargos docentes, se evidencia una distribución dispar en función de los formatos institucionales, y una distribución desigual en función de los ámbitos y las jurisdicciones. Respecto del primer punto, por ejemplo, mientras las salas anexas a escuelas primarias no cuentan con cargos directivos propios, estos cargos sí se encuentran en los jardines independientes. En cuanto al segundo punto, se observa que alrededor de la mitad de las escuelas de educación inicial no tiene cargos directivos propios. A su vez, aproximadamente el 65% no cuenta con auxiliares docentes y un 60% no posee docentes que enriquezcan la propuesta curricular. Estas carencias son más acentuadas en las escuelas rurales que en las urbanas, así como en las de gestión estatal en contraposición con las privadas. También existen importantes diferencias entre jurisdicciones, por ejemplo, en relación con la ratio de alumnos por docente.

De este incipiente análisis se desprende la necesidad de propiciar investigaciones sobre el personal docente de nivel inicial, que incluyan miradas sobre otros aspectos clave, como lo es la carrera docente, las condiciones laborales, la supervisión, entre otros. Para dar los pasos necesarios en el desarrollo de esta agenda, se vuelve imprescindible contar con información precisa, completa y confiable. El CENPE constituye el instrumento por excelencia para conocer de manera individual a los y las docentes del nivel, dado que recolecta, cada diez años, información sobre rasgos sociodemográficos, formación, trayectoria y funciones del personal de todos los establecimientos educativos del país, tanto de gestión pública como privada. Sin embargo, la falta de publicación de los resultados de su última onda (CENPE 2014) restringe fuertemente la posibilidad de realizar análisis sobre las trabajadoras y los trabajadores del nivel. La falta de disponibilidad de estos datos constituye una oportunidad desaprovechada y deja innumerables preguntas sin responder.

LA EDUCACIÓN INICIAL EN LOS TERRITORIOS PROVINCIALES

La educación inicial es tan heterogénea como diversos y desiguales los territorios en los que se emplazan las instituciones que la ofrecen. Las diferencias entre las jurisdicciones propias de un sistema federal se complementan con diversidades y desigualdades territoriales y sociales que configuran el contexto en el que opera el sistema educativo (Steinberg, 2015). Los capítulos de este libro dieron cuenta de los desafíos que los sistemas educativos provinciales enfrentan en materia de cobertura, regulación y formación docente. Esta situación llama la atención sobre la necesidad de analizar con mayor detalle estas disparidades.

A partir del análisis de cuatro escenarios provinciales, este capítulo realiza una aproximación analítica a las configuraciones que adopta la educación inicial en distintos contextos del país. La selección de los casos —pertenecientes a las regiones de Centro, Cuyo, Noreste y Sur³⁷— buscó representar la heterogeneidad del nivel inicial en la Argentina, en función de tres variables: i) ubicación geográfica, ii) características sociodemográficas y cobertura, y iii) trayectoria institucional del nivel en la provincia.

El capítulo analiza cuatro escenarios provinciales que entrelazan diversas historias institucionales, políticas y sociales. Por medio de un abordaje cualitativo, basado en entrevistas a actores clave y visitas etnográficas a instituciones de nivel inicial, el acápite centra la mirada en el campo de las relaciones; recupera las percepciones, las valoraciones y los entendimientos de los actores y agentes,

■ ■ ■

37. En todos los casos de estudio se acordó con los distintos participantes mantener la provincia, sus instituciones y actores bajo anonimato. Por esa razón, se optó por referirlos a partir de su ubicación geográfica en el territorio nacional.

que contribuyen (o no) a delinear acuerdos institucionales, consolidar políticas y las formas que adquieren (Ball, 2012). En esta línea, las distintas secciones analizan las prácticas y percepciones de los hacedores de política provinciales y de los trabajadores que integran y dan forma a la vida cotidiana de las instituciones de educación inicial. En el Anexo se ofrecen más detalles sobre el abordaje metodológico y el trabajo de campo realizado.

El caso ubicado en la región Sur es representado por una provincia con una amplia extensión territorial (ocupa el 7% del área total del país)³⁸ que se conjuga con una baja densidad poblacional y una presencia significativa de población indígena (7%). La dirección de nivel inicial tiene una trayectoria institucional de más de tres décadas de funcionamiento, lo que se refleja en la conexión fluida con otras direcciones y áreas de gobierno. La cobertura es universal en el tramo obligatorio del nivel, y se destaca la importante presencia de unidades de servicio que ofertan ambos ciclos del nivel o bien jardín maternal (18%).

El caso Cuyo se configura a partir una provincia de extensión territorial media-baja (ocupa el 3% del área total del país), una densidad poblacional media y principalmente urbana (más del 80%). La dirección de nivel es de creación reciente, con menos de diez años de funcionamiento. Esto se traduce en una incipiente y limitada articulación con otras áreas de gobierno. La oferta de educación inicial se concentra en su totalidad en el tramo obligatorio: un porcentaje muy alto de sus unidades de servicio ofertan exclusivamente salas de 4 y 5 años, un 40% de las cuales está por encima del promedio nacional. En esta provincia no existe oferta de nivel inicial estatal para la franja 45 días a 2 años.

El caso de la región Noreste representa a un escenario provincial de extensión territorial media que se caracteriza en comparación con la media nacional por una significativa presencia de población rural (15%) e indígena (4%) y casi un cuarto de los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). La oferta de educación inicial se concentra principalmente en el jardín de infantes (90%); no existen maternales exclusivos. En esta jurisdicción, un porcentaje importante de las escuelas de nivel funcionan como anexos (15%). La dirección de nivel funciona desde hace una década, con escasos recursos materiales y humanos para realizar su tarea.

Finalmente, el caso de la región Centro está conformado por una provincia con una amplia extensión territorial y una de más densamente pobladas de Argentina. Su población se concentra fuertemente en el área metropolitana. La dirección de nivel posee una amplísima trayectoria de más de medio siglo. A pesar

■ ■ ■

38. Los casos de estudio se describen a partir de los datos disponibles del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (INDEC, 2010) y el Relevamiento Anual de Matriculas y Cargos (MEN, 2018).

de ello, la conexión con otras direcciones educativas y la articulación con otras carteras de gobierno son escasas. Si bien la oferta se concentra en el jardín de infantes (65%), la jurisdicción cuenta también con un tercio de escuelas de nivel que incluyen salas para niños y niñas de 45 días a 2 años (33%). Dados los fuertes contrastes sociales, económicos y educativos que presenta esta jurisdicción, el trabajo de campo se realizó en dos municipios con escenarios divergentes. El primero es de extensión territorial y densidad poblacional media, con un bajísimo porcentaje de hogares con NBI (2%). El segundo posee la extensión territorial y la densidad poblacional más alta de la provincia y un importante porcentaje de hogares con NBI (12%). Los municipios poseen una oferta propia de jardines maternales y de infantes municipales.

El capítulo recorre los casos en clave comparada siguiendo los tres ejes analíticos que estructuran el presente libro. La primera sección se enfoca en el análisis de la cobertura y la oferta, y se estructura en tres apartados: la obligatoriedad como motor de crecimiento de las salas de 4 y 5, la expansión del tramo no obligatorio y la heterogeneidad de los formatos institucionales. Por su parte, la segunda sección avanza en el estudio de la gestión y la regulación del nivel en el territorio, y organiza el análisis en dos apartados: el rol de los supervisores, y la administración y regulación “en los márgenes”. La tercera sección centra el análisis en la formación docente del nivel inicial, en dos apartados: la formación inicial y la formación continua. Finalmente, las conclusiones reflexionan sobre las políticas para el nivel inicial desde una mirada federal y anclada en las jurisdicciones.

Cobertura y oferta

La obligatoriedad como motor de crecimiento: las salas de 4 y 5 años

Tal como se señala en el Capítulo 2, la educación inicial experimentó una importante expansión cuantitativa durante los últimos 15 años. A nivel nacional, la sala de 5 años se encuentra prácticamente universalizada. En las últimas dos décadas, la sala de 4 se ha expandido de manera sostenida: entre 2000 y 2018 se registró un crecimiento del 13% de la matrícula (para más detalles, ver Capítulo 2). La universalización y el aumento de la matrícula se produjeron en el contexto de la obligatoriedad de la sala de 5 años (Ley N° 24.195, 1993) y, más recientemente, de la sala de 4 (Ley N° 27.045, res. CFE N°233/14).

En las distintas jurisdicciones analizadas, la exigencia de que los niños y niñas asistan a determinadas salas del nivel fue un motor importante de este crecimiento. La cobertura de la sala de 4 creció un 15% desde que se sancionó su obligatoriedad. Las autoridades y los funcionarios entrevistados enfatizaron el impacto que la sanción de estas normativas tuvo en sus provincias. De los testimonios relevados, se desprende que la obligatoriedad se transformó en una meta en los cuatro escenarios estudiados.

Gracias a las leyes (...) de obligatoriedad de la sala de 5 y de la sala de 4 (...) estamos creando las mejores condiciones posibles. De hecho, el nivel inicial es el que más avanzó en cuanto a creaciones en los últimos años. Cuando fue la obligatoriedad de sala de 5 se puso foco en [esa sala]. Ahora, en la de 4. (Directora de Nivel Inicial, caso Noreste)

Este nuevo horizonte de obligatoriedad tomó distintas formas en los territorios. Se materializó con ritmos y priorizaciones dispares. Las provincias tuvieron distintas estrategias y posibilidades para hacer frente a los desafíos presupuestarios, de espacio y de tiempo que supone llegar a todos los niños y niñas de 4 y 5 años.

Desde lo presupuestario, la expansión del nivel es sumamente demandante. Incluso cuando las provincias reciben aportes de Nación (por ejemplo, para la construcción de nuevos edificios o salas), estas deben crear y sostener los nuevos cargos de la planta orgánica funcional. La mayor parte de las personas entrevistadas manifestó su preocupación por la erogación presupuestaria requerida para ampliar la cobertura, aunque la restricción del presupuesto fue especialmente notoria en el caso Centro. Como señaló la persona a cargo de la Subsecretaría de Educación: “para ampliar la cobertura de nivel inicial no nos da el bolsillo”. La provincia del Centro posee una de las tasas de densidad poblacional más alta del país y su presupuesto educativo está por debajo del promedio nacional (Claus y Sánchez, 2019).

Ahora bien, el presupuesto es condición necesaria pero no suficiente para la expansión. Para garantizar la obligatoriedad se requiere, en la mayoría de los casos, crear nuevos jardines, para los cuales —además de los recursos para la edificación— se necesita espacio físico. Los terrenos fiscales, principal recurso del Estado para construir nuevas escuelas, son escasos, sobre todo en áreas urbanas de algunas provincias. En otras ocasiones, los terrenos fiscales existen, pero la falta de coordinación entre las diferentes áreas y niveles de gobierno vuelve difícil ponerlos al servicio de la expansión del nivel. Esto se manifiesta con fuerza en el caso Centro: “La realidad es que para nosotros lo principal es el tema infraestructura. Nos encontramos con una deficiencia muy grande en infraestructura y terrenos disponibles”.

Los retos ligados a los terrenos fiscales pueden agudizarse en provincias en las que se ubican importantes localidades turísticas, como en el caso Sur. En estas, la venta de terrenos para desarrollos ligados a la industria turística resulta sumamente rentable y, por tanto, compite con su cesión para la construcción de escuelas.

Dentro de la provincia hay mucha inequidad; no todas las ciudades están de igual manera con la cobertura. Valle Paladino³⁹, la ciudad más turística de la provincia, ha sido postergada siempre en lo que es construcción de edificios... [Pero detrás de] esa franja que se muestra al turismo, ves los barrios... (Supervisora, caso Sur)

El extracto pone de manifiesto las inequidades que existen dentro de las provincias. En el caso Sur, los entrevistados señalan que las ciudades de mayor desarrollo turístico han visto postergado el crecimiento del nivel inicial, en comparación con el resto de las localidades.

A los desafíos vinculados con el espacio se suman los tiempos de creación de nuevas escuelas. Los tiempos de licitación y construcción se imponen frente a la prioridad de garantizar la obligatoriedad para todos los niños y niñas. Al decir de la directora de Nivel Inicial del caso Sur, “los tiempos que te llevan las licitaciones, los tiempos que te lleva todo el proceso son impresionantes”.

En las provincias con mayores posibilidades de hacer frente a la expansión desde lo presupuestario la cuestión de los tiempos aparece con más fuerza: “¿Cuál es el problema que tenemos? La infraestructura, que no va tan rápido como la creación del cargo”, señalaba la directora de Nivel Inicial del caso Cuyo. El desfase temporal entre los plazos de edificación y la necesidad de ofrecer vacantes dilata los plazos necesarios para garantizar la obligatoriedad en los territorios provinciales.

UNIVERSALIZACIÓN Y TERRITORIO: EL DESAFÍO DE LA RURALIDAD

La posibilidad de cumplir con la meta de la obligatoriedad está interpelada —dentro de cada jurisdicción— por las características particulares de las localidades que la componen. Algunas de ellas presentan desafíos específicos, que requieren de estrategias políticas que con-

■ ■ ■

39. En todas las citas los nombres de las ciudades, pueblos y poblamientos rurales fueron modificados para garantizar el anonimato de los actores y provinciales participantes.

templen y atiendan sus particularidades. Estos desafíos surgieron con fuerza en muchos de los testimonios de los entrevistados.

En Fuente Alta se presenta la dificultad del terreno, por las ubicaciones (...). Tenemos un jardín acá, el otro allá; pero, para llegar de acá a allá (...), tenés una loma que es imposible subir. (Directora de Nivel Inicial, caso Sur)

Este año llegamos a Collado Hermoso, que es lejísimo (...). Es una zona de contexto rural extremo [a la] que solamente se llega en helicóptero. Allí logramos la sala multiedad o bien la plurisala. (Directora de Nivel Inicial, caso Cuyo)

En zonas inundables, el territorio mismo hace más dificultosa la presencia de los niños y de los maestros. Hay períodos en los que se hace más difícil y se emplean o se piensan otras estrategias para garantizar la continuidad. (Directora de Educación Privada, caso Centro)

El docente toma cargos y después no puede cumplir con la asistencia hacia el interior, por las lluvias, por el camino. (Directora de Niveles y Modalidades, caso Noreste).

La mayor parte de los desafíos mencionados (dificultades de acceso, áreas geográficas inundables, lejanía de las grandes ciudades) se vinculan con la ruralidad. En las jurisdicciones las dificultades se concentran en los espacios de baja densidad poblacional, con centros administrativos alejados de las grandes ciudades, con deficiencias de infraestructura y restricciones de servicios públicos como, por ejemplo, el transporte.

La sanción de la LEN y la incorporación de la ruralidad como una modalidad alertó sobre la necesidad de garantizar la obligatoriedad adecuándose a las necesidades de la población que habita en zonas rurales y asegurando niveles de calidad. Los testimonios relevados ponen en escena esta preocupación.

Asimismo, los tiempos de licitación y construcción no siempre se encuentran acompasados con los plazos propios de la gestión política. Frente a esta situación, todas las provincias repensaron, de alguna manera, el uso de los espacios disponibles. La reasignación de las edades, las salas de múltiples, la ampliación de los espacios y la creación de los interturnos permiten ilustrar cuatro respuestas diferentes para enfrentar al mismo desafío.

Las estrategias de los casos Noreste y Sur implicaron, en alguna medida, reorganizar las edades de las secciones. En el escenario Noreste, las salas de 3 se reconvirtieron en salas de 4 y 5 cuando fue necesario. En la provincia destacaron que esta distribución era variable de año a año, y la prioridad de garantizar las salas obligatorias. El curso de acción del escenario Sur fue similar, pero con un matiz interesante. Aunque en los jardines de infantes se priorizó la inscripción de los niños y niñas de 4 y 5, los de 3 años fueron incorporados en salas múltiples en las instituciones en las que quedase cupo disponible. El trabajo en salas múltiples permite priorizar las salas obligatorias, pero al mismo tiempo, hacer frente al flujo variable de niños y niñas de distintas edades año a año. Estas estrategias redireccionaron recursos existentes para impulsar las nuevas prioridades. Espacios y cargos destinados a salas no obligatorias se reorientaron hacia la apertura de salas de 4 y 5 años.

Por el contrario, las provincias de Centro y Cuyo priorizaron el uso intensivo de los espacios disponibles. En el caso Centro, algunos municipios utilizaron partidas presupuestarias específicas. Una es la generada por el artículo 7 de la Ley de Financiamiento Educativo, una asignación específica de recursos coparticipables designados a los municipios para invertir en educación. Uno de los municipios alcanzados por este estudio utilizó dicho fondo para ampliar las dimensiones de las salas. El subsecretario de Educación relató que la estrategia se propuso “optimizar metros cuadrados y docentes: ampliar las aulas para, con el mismo equipo docente, poder atender a algunos [niños y niñas] más”. En el otro municipio del Centro se utilizaron transferencias de fondos provinciales. Con ellas, se construyeron nuevas salas de 4 y 5 años en los patios o salas de usos múltiples de jardines ya existentes. Esta estrategia amplió el acceso a aproximadamente 50 niños y niñas por aula construida, es decir, 25 por turno. Según los entrevistados, esta estrategia despertó resistencias por parte de las comunidades, quienes argumentaban que la iniciativa resignaba espacios de recreación. Estos ejemplos dan cuenta de las tensiones que se desatan en el territorio cuando la ampliación tiene lugar en un marco de restricción de recursos financieros. También, muestran el rol que pueden adquirir los municipios en la expansión de la cobertura fortaleciendo el subsistema de gestión estatal-provincial.

Por último, el escenario de Cuyo dio una respuesta planificada que aprovechó la infraestructura existente para ampliar la cobertura. La estrategia del interturno (una jornada intermedia) abre la posibilidad de que en un mismo espacio edilicio se ofrezcan tres turnos de jardín de infantes. En el caso Cuyo se organizó del siguiente modo: turno mañana (8 a 11 hs), interturno (11:15 a 14:15 hs) y turno tarde (14:30 a 17:30 hs). Esta alternativa de política vigoriza la presencia del jardín de infantes en la comunidad y evita la reasignación de las edades de las salas y la reducción de los espacios de recreación.

La expansión del tramo no obligatorio: el jardín maternal y la sala de 3 años

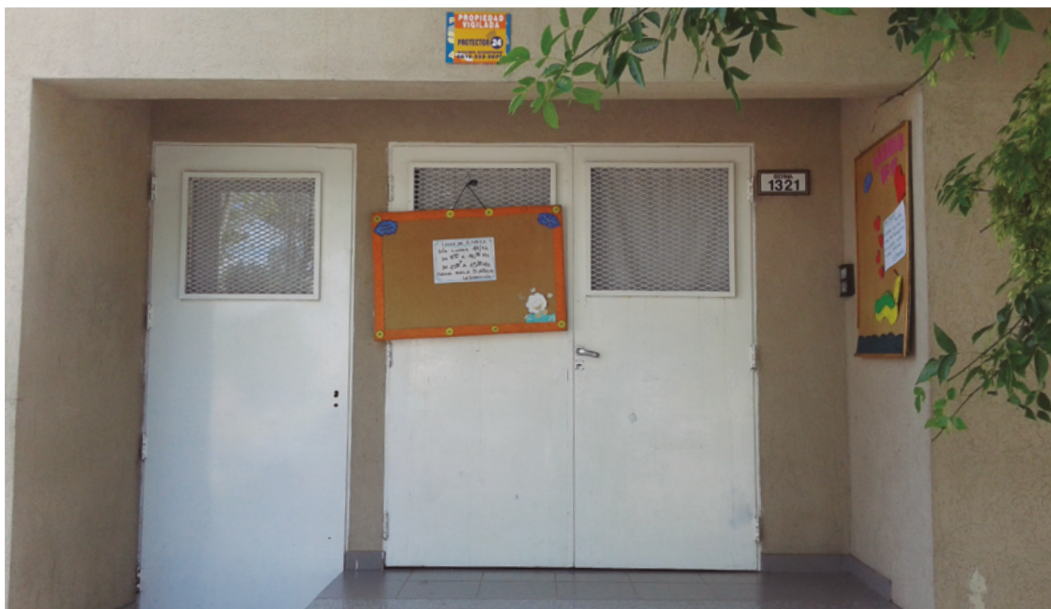
Así como la obligatoriedad tracciona la ampliación de la cobertura del tramo obligatorio del nivel inicial, supone, al mismo tiempo, un estancamiento de la expansión de la sala de 3. A nivel nacional, la sala de 3 alcanza a poco más de un tercio los niños y niñas y su crecimiento en el período 2010-2018 fue limitado (9%). Con porcentajes de acceso diferentes, los cuatro escenarios provinciales presentan importantes desafíos de cobertura para esta sala. Mientras en la provincia del Centro el acceso al sistema educativo en este grupo de edad alcanza el 63%, en el escenario Sur se reduce al 26%, en Noreste apenas supera el 10% y el caso de la región de Cuyo no pasa del 10%. Como se vio en la sección anterior, algunas provincias reasignaron salas de 3 para garantizar la obligatoriedad de las sala de 4.

El motor que supuso la obligatoriedad tuvo como contracara la postergación de la expansión de la sala de 3. Esta situación contrasta con la creciente solicitud de las familias de espacios de crianza, enseñanza y cuidado para esta franja etaria. Ambos fenómenos han resultado en una fuerte demanda insatisfecha en los escenarios territoriales provinciales.

Antes, cuando no éramos tantos jardines, las familias amanecían haciendo cola para las inscripciones (...) de 4 y de 5. Este año [la sala] de 3 fue la de mayor demanda. La lista de espera fue larguísima. (Directora de Jardín de Infantes, caso Noreste)

Si hubiera espacios, las familias claramente elegirían la sala de 3. Cuando se realizan las inscripciones de 4 y 5, la comunidad pide la inscripción de 3, es una demanda constante. (Directora de Nivel Inicial, caso Sur)

Las voces de los entrevistados se complementan con las imágenes que se relevaron durante el trabajo de campo. Si bien existen variaciones en cuanto a las preferencias de las familias sobre cómo gestionar la crianza, la enseñanza y el cuidado de niños y niñas, el estudio de campo evidenció largas listas de espera para las salas no obligatorias empapelando las paredes tanto de las sedes de supervisión provincial como de los jardines.



Cartelera con lista de espera, Jardín de infantes urbano común. Caso Centro.

Fuente: UNICEF-CIPPEC.

El déficit de cobertura es todavía más crítico para el jardín maternal. En la Argentina el acceso de los niños y niñas de 2 años al sistema educativo alcanza apenas al 11% (Capítulo 2); solo en uno de los cuatro escenarios de estudio la cobertura supera el 10%. Las personas entrevistadas manifestaron su preocupación por esta demanda insatisfecha y, al mismo tiempo, señalaron la alta inversión requerida como una de las principales restricciones para su expansión. En definitiva, como manifestaba la directora de educación privada del caso Centro, “el jardín maternal es una oferta muy necesaria pero muy cara”.

Ante la ausencia de oferta estatal, la única alternativa para muchas familias es la oferta privada oficial y no oficial, cuyo acceso supone el pago de un arancel. A diferencia de las salas obligatorias, en la mayoría de las provincias las salas maternas y de 3 años en establecimientos privados no reciben aporte estatal. Por tanto, sus cuotas resultan especialmente onerosas para las familias: “hay instituciones privadas que tienen sala de 3 y maternal, pero hay padres que no pueden sostener una cuota tan cara”, señalaba la directora de nivel inicial del caso Sur. En el contexto de la obligatoriedad, los subsidios estatales a la enseñanza privada se enfocaron exclusivamente en las salas de 4 y 5. La obligatoriedad no solo traccionó la oferta estatal, sino que también, a través de los subsidios, impactó en la oferta privada.

LOS JARDINES MATERNALES ESTATALES: EL CASO SUR

En la Argentina existen poco más de 170 jardines exclusivamente maternos de gestión estatal. La oferta es sumamente limitada: solo el 10% de las de escuelas de nivel inicial estatales ofrece salas para los niños y niñas menores de 2 años.

Frente a la escasa oferta estatal, hay experiencias provinciales de creación de salas maternas que ameritan ser destacadas, más por la calidad de la propuesta que por su capacidad de cobertura. En el caso Sur, por ejemplo, existe una red de jardines provinciales que sobresalen por su excelencia.

Estos jardines son reconocidos por su infraestructura, su mobiliario y sus recursos didácticos. Se trata de instituciones independientes de jornada extendida que brindan desayuno y almuerzo. Poseen una interesante propuesta pedagógica que se desarrolla en salas espaciales y luminosas, con materiales y juegos pensados para niños y niñas de 45 días a 2 años.

A partir de una iniciativa de la provincia y el acompañamiento sostenido de la supervisión, estas instituciones realizan propuestas multiedad que resignifican el espacio y el tiempo escolar, como los escenarios lúdicos.



Sala, Jardín maternal. Caso Sur.
Fuente: UNICEF-CIPPEC.



Escenario lúdico, Jardín maternal. Caso Sur.
Fuente: UNICEF-CIPPEC.

Gestión y regulación

El rol de los supervisores

Los supervisores cumplen un rol central en la puesta en práctica cotidiana de la regulación de los servicios educativos, así como en la unificación de las diferentes políticas de las instituciones de cada jurisdicción. El rol del supervisor se vincula tanto con el control y monitoreo de la institución y de su administración en general como con el apoyo y la orientación al equipo directivo y docente a través de la observación pedagógico-didáctica. Sin embargo, estas funciones no siempre se encuentran especificadas en la normativa provincial (Ver Capítulo 3).

En el nivel inicial, la supervisión se encuentra signada por el crecimiento rápido de la matrícula y la organización de su oferta. La expansión de la matrícula no ha avanzado siempre al compás de la creación de cargos de supervisión. Los entrevistados alegan cuestiones de costos, al tiempo que evidencian las erogaciones asociadas al cargo.

Muchos son temas de costos. Un supervisor es un buen cargo y siempre con el supervisor se crea el equipo técnico (...). Todos tienen su secretaria pedagógica y una secretaria administrativa. Ya tengo la autorización para abrir la de Montañitas (...). Ahora estamos buscando un lugar para el año, pero nos falta espacio físico. Donde está funcionando la supervisión actual no hay más espacio. (...) El tema también es que los alquileres son altísimos y [los espacios] tienen que tener determinadas cualidades para que funcione una supervisión, y no estamos encontrando... (Directora de Nivel Inicial, caso Sur)

Tal como se desprende del testimonio, en algunos casos, los cargos de supervisión implican no solo la creación de un cargo sino también de un equipo técnico y una sede en la que la supervisión pueda funcionar. En la provincia del Sur, cada equipo técnico está compuesto por asesores con distintas *expertises* profesionales (fonoaudiólogos, trabajadores sociales, psicopedagogos, psicólogos y pedagogos), por una secretaria pedagógica y una secretaria administrativa.

La relación entre los supervisores y la cantidad de instituciones a cargo varía entre jurisdicciones, según las regiones educativas, e incluso dentro de ellas:

Hay regiones donde hay dos [supervisoras] y regiones donde hay una sola. Acá supuestamente son seis, pero tres están en vías de jubilarse y enfermas así que hay tres que están 'poniéndole el pecho' a toda la región. (...) Entonces, por ahí no tienen mucho tiempo de salir a terreno, lo administrativo te supera. (Directora de Nivel Inicial, caso Noreste)

Hay un promedio (...) de alrededor de 20 instituciones por supervisor. Pero es un promedio, hay algunos que tienen menos y hay otros que tienen mucho más, llegando a tener algunos cerca de 30 y pico o incluso 40 instituciones. (Subdirectora de Nivel Inicial, caso Centro)

Las ratios para la gestión estatal varían entre 20 (escenario Centro) y más de 60 instituciones por supervisora (casos Cuyo y Noreste). En este último escenario, las supervisoras no logran visitar ni acompañar de manera efectiva a las escuelas que tienen a su cargo.

EL ROL DE LOS SUPERVISORES: MEDIACIÓN ENTRE EL NIVEL CENTRAL Y LAS ESCUELAS

La expansión de la obligatoriedad de la sala de 5, planteada en la Ley Federal de Educación (LFE) en 1993, tuvo efectos sobre la unidad y el ciclado interno del nivel. La implementación de algunas propuestas para ampliar la oferta puso de manifiesto la importancia del rol de los supervisores para articular entre las políticas ministeriales y las escuelas.

En el trabajo de campo, se vieron las huellas no planificadas que surgieron de los esfuerzos de la LFE de ampliar la cobertura de último año del nivel inicial. Para ampliar la oferta, muchas provincias habilitaron los “alumnos oyentes”. Se trata de niños y niñas en edad de asistir a la sala de 5 a los que se les permite asistir a primer grado. Otra estrategia de crecimiento se dio a partir de la expansión de las salas anexas a la primaria. En ambos casos, los niños y niñas acceden a experiencias más vinculadas a las tradiciones de la escuela primaria que a las particularidades que requiere el nivel inicial.

En la década de 2000 se redobló el esfuerzo provincial por “independizar” el nivel inicial. Se crearon cargos directivos específicos, se nuclearon salas anexas bajo una misma sede y se erradicó la práctica de los “alumnos oyentes”. En este proceso, se destacó el rol de los supervisores, quienes identificaron a los niños y niñas que se encontraban en situación de oyentes, planificaron y acompañaron la agrupación de las salas anexas y aportaron información para priorizar la creación de cargos directivos.

La organización de la oferta del nivel también presenta un desafío para el rol del supervisor. Las diversas estrategias de expansión de las provincias dejaron un escenario que se caracteriza por la presencia de escuelas de nivel inicial pequeñas, alejadas en el territorio y heterogéneas en sus formatos institucionales. A nivel nacional, el 30% de las escuelas del nivel posee menos de 18 estudiantes (Steinberg y Giacometti, 2019). Esta situación es todavía más marcada en provincias con población rural, donde escuelas pequeñas están distribuidas en un extenso territorio o en zonas de difícil acceso.

[Entre los desafíos más grandes que tienen los supervisores están] las distancias en las regiones. Son muy grandes. Amén de que tengan un plus en su sueldo para hacer las visitas, las distancias dificultan las visitas, por los estados de los caminos rurales, por ejemplo, que son todos caminos de tierra. No hay fácil acceso. (Directora de Nivel Inicial, caso Noreste)

Como se ilustra en el testimonio, en el escenario del Noreste los caminos de tierra y las condiciones climáticas (caracterizadas por lluvias frecuentes) presentan un desafío cotidiano a los supervisores. Una complejidad similar se observa en los escenarios Centro y Sur, donde las instituciones están sumamente dispersas en el territorio y, en muchos casos, no se encuentran conectadas por transporte público.

Frente a esta situación, la dirección de nivel del caso Centro creó una figura interesante, complementaria a la supervisión: el referente territorial, que opera como nexo entre la gestión provincial y el nivel local.

Tenemos referentes territoriales de educación inicial, uno por región. Generalmente son inspectores jubilados que hacen de nexo entre el territorio y la dirección. La provincia es muy grande. Tenemos que relevar muchos datos, ver bien lo que sucede en el territorio, para poder estar cerca, tratar de solucionar y llegar con las políticas más ajustadas, más acertadas y situadas. Entonces [el referente] hace de nexo. (Directora de Nivel Inicial, caso Centro)

La apuesta de esta opción de política es mejorar el flujo de información y la capacidad de resolución de problemáticas locales. En zonas geográficas muy extensas y/o de difícil acceso esta alternativa permite desplegar las políticas desde un enfoque situado y anclado en la realidad de cada contexto territorial.

Las instituciones sin directivo propio también presentan un desafío para la supervisión. Este formato institucional todavía representa, en promedio, el 11% de las escuelas de nivel inicial del país. En algunas provincias, como la del Noreste, su prevalencia es mayor.

[Con] los que más trabajamos y tratamos de acompañar son los anexos. Los independientes ya van solos; tienen su estructura armada, tienen su equipo de supervisores que los acompañan, están constituidos con su planta funcional con los directivos. En cambio, los anexos tienen el director de la escuela primaria. Entonces, el trabajo, aunque uno no quiera, es un poco más primario. Uno trata de estructurarlo y trabajarlo más desde lo que son las concepciones de nivel inicial, pero es difícil a veces. (Directora de Niveles y Modalidades, caso Noreste)

La heterogeneidad de formatos diversifica los desafíos de los supervisores. Atender escuelas pequeñas, dispersas en el territorio y sin equipo directivo es un reto propio de los supervisores de este nivel. Desde las supervisiones, son muchas las

voces que expresaron la necesidad de contar con estrategias de acompañamiento para apoyar de manera efectiva esta diversidad de formatos.

La provisión, la regulación y el financiamiento de los formatos institucionales

Como se vio en los anteriores capítulos, la heterogeneidad de los formatos institucionales es uno de los rasgos distintivos del nivel inicial en la Argentina. El nivel fue expandiéndose a través de sucesivos impulsos y distintas estrategias de política (ver Capítulo 1). Este recorrido ha dejado marcas en los territorios provinciales, donde se encuentran jardines muy distintos, que incluyen instituciones independientes, nucleadas y anexas, entre otros formatos. A pesar de tratarse de una característica reconocida y presente en todo el territorio nacional, esta heterogeneidad ha sido escasamente documentada y analizada. En las provincias la realidad se muestra diversa y compleja. Los actores que intervienen y configuran la provisión, la regulación y el financiamiento de los distintos formatos institucionales son múltiples. Más allá de la rectoría de los ministerios de Educación, la aproximación a las provincias puso sobre el tapete la existencia de articulaciones entre niveles de gobierno, sectores de política e intraministeriales en el gobierno de las escuelas de nivel inicial.

La presencia de los municipios en la provisión, la regulación y el financiamiento de escuelas del nivel es una de las primeras cuestiones que llama la atención. En los niveles primario, secundario y terciario la participación del nivel local es casi inexistente. En contraste, en la educación inicial los gobiernos municipales han ido adquiriendo un rol creciente, en especial en el tramo maternal. En los últimos años han sido cada vez más los municipios que han avanzado en esta dirección, aunque a nivel nacional no existen fuentes de datos que den cuenta de la cantidad de instituciones municipales ni su evolución. La provincia del Centro se caracteriza por contar con este tipo de iniciativas: tiene varios municipios con oferta propia de inicial.

Los dos municipios analizados en el escenario Centro poseen más de 20 jardines municipales dependientes de sus secretarías de Educación. Muchos de ellos brindan jornada extendida o completa. Esta es una de las razones por las que los entrevistados manifiestan que todas estas escuelas cuentan con extensas listas de espera. La oferta estatal de jornada extendida o completa es muy limitada en la provincia donde se emplazan ambos municipios (6%). Al mismo tiempo, la jornada simple (tres horas) permite acercar a los niños y niñas a una propuesta educativa, pero ofrece pocas posibilidades para la conciliación con la vida laboral y doméstica de las familias.

Aunque se trata de una oferta provista desde el Estado, a nivel provincial los jardines municipales se encuentran bajo el paraguas de la Dirección de Educación Privada. Por tanto, reciben distintos porcentajes de subvención provincial para los cargos de la planta básica funcional. Los gobiernos municipales se hacen cargo del resto del financiamiento (compra o alquiler de inmuebles, servicios, mobiliario y materiales, comedores, etc.), lo que implica un desafío presupuestario.

En este contexto, los municipios han desarrollado diferentes estrategias que permiten aumentar la inversión: acuerdos con otros niveles y/o áreas de gobierno y convenios con actores no estatales (comunitarios y/o privados). Uno de los municipios indagados recurrió al financiamiento de la cartera social nacional. A través del Plan Nacional de Primera Infancia (Decreto 574/2016), la Subsecretaría de Educación obtuvo subsidios del Ministerio de Desarrollo Social.

Con los maternales estamos entrando en el Plan Nacional de Primera Infancia, del Ministerio de Desarrollo Social. Teóricamente eso nos va a empezar a dar una plata, a subsidiar la parte de alimentos y demás (...). Pero hasta ahora lo pagó todo el municipio, con alguna excepción de alguna donación de alguna empresa que viene y te dona. Pero mobiliario, material didáctico o alimentación lo paga todo el municipio. (Subsecretario de Educación Municipal, caso Centro)

El segundo actor que participa de la educación inicial en el territorio es la cartera de Desarrollo Social, como se ve en el fragmento que antecede. En general, es la oferta desarrollada localmente la que suele acceder a financiamiento de la cartera de Desarrollo Social, y los jardines municipales responden a esta lógica territorializada. La paradigmática división entre oferta educativa y de desarrollo social, que en la investigación y la política es concebida desde una lógica sectorial y diferenciada, es en realidad muy porosa. Ambas carteras forman parte —aunque con distinto peso y tipos de involucramiento— de la oferta de educación inicial.

También a nivel territorial, los límites entre ambas ofertas se vuelven borrosos. Esto puede verse con muchísima claridad en las salas anexas presentes en instituciones dependientes de la cartera de Desarrollo Social. El resultado es un formato institucional en el que la provisión, la regulación y el financiamiento son compartidos. Este formato se encuentra presente en la provincia del Noreste. Los Centros de Integración y Fortalecimiento Familiar (CIFF), que se encuentran bajo la rectoría de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, ofrecen salas de 3 anexas a jardines de infantes de gestión estatal. El origen de estas salas resulta de una combinación de factores, a saber, la demanda insatisfecha de salas para niños y niñas de esta edad y la imposibilidad de garantizar la universalidad de la sala de 3 por la vía educativa.

En tanto forma parte del CIFF, la provisión, la regulación y el financiamiento general de la oferta corresponden a la cartera de Desarrollo Social. No obstante, el

Ministerio de Educación contribuye a la provisión y al financiamiento de la sala de 3 a través del nombramiento y el pago de los cargos docentes para esta sala. Dado su carácter de anexo y la designación de un cargo docente, estas salas deberían ser supervisadas por el Ministerio de Educación. Sin embargo, los entrevistados señalan que en la práctica el supervisor no ingresa en la sala anexa, alegando que esta se encuentra emplazada en el edificio del CIFF y no en el del jardín. Así, aunque la sala es formalmente parte de la enseñanza oficial, en los hechos no es supervisada por la cartera educativa correspondiente.

Este ejemplo pone la lupa sobre los modos en los que la articulación entre sectores se da en el territorio. La porosidad de las fronteras no implica, necesariamente, que a nivel local se verifique un trabajo realmente intersectorial. En la mayor parte de los casos, la articulación entre ambas carteras no resulta de una búsqueda de sinergias planificada. Más bien, tiene lugar a partir de una respuesta reactiva y coyuntural. Es frente a la ausencia de otras opciones, ya sea financieras o de cobertura, que los actores acaban vinculándose.

LA DESIGUALDAD ENTRE JARDINES URBANOS Y RURALES

En los territorios provinciales, la heterogeneidad de los formatos se traduce, muchas veces, en desigualdades. El trabajo de campo permitió visualizar fuertes disparidades de recursos edilicios y didácticos entre los jardines rurales y urbanos. Las imágenes obtenidas en uno de los casos de estudio evidencian con claridad estas diferencias.



Sala de nivel inicial en escuela primaria rural. Caso Noreste.

Fuente: UNICEF-CIPPEC.



Patio y sala de nivel inicial en escuela primaria rural. Caso Noreste.

Fuente: UNICEF-CIPPEC.



Sala, Jardín de infantes urbano común.

Fuente: UNICEF-CIPPEC.



Patio, Jardín de infantes urbano común.

Fuente: UNICEF-CIPPEC.

Los jardines de infantes rurales, en las afueras de la capital, cuentan con pequeños edificios de una única sala y no tienen baño propio; el baño generalmente se ubica en el edificio de la escuela primaria anexa. Incluso, algunos de ellos no cuentan con servicio de agua potable, lo que se traduce en el uso de agua de aljibe para las actividades cotidianas de alimentación e higiene.

Los jardines de infantes urbanos están ubicados mayoritariamente en la capital de la provincia y se emplazan en edificios relativamente nuevos que se encuentran en muy buen estado general. Las salas cuentan con diversos materiales didácticos disponibles, patios con elementos lúdicos, cocinas equipadas y baños preparados para personas con movilidad reducida.

Una articulación de características más sinérgicas se observó en el trabajo intraministerial, es decir, entre distintas áreas de la cartera educativa. Un ejemplo concreto de este caso corresponde a las escuelas de nivel inicial en las que intervienen dos o más direcciones dentro del Ministerio de Educación provincial (Del Bono et al., 2017). Tal es el caso de algunas salas maternas que establecen una articulación con escuelas de nivel secundario. Este formato identificado en el caso estudiado de la región Centro representa un formato que ejemplifica este tipo de articulación. El modelo es el resultado de una iniciativa conjunta entre la Dirección de Educación Inicial, la Dirección de Secundaria, y la Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social. Su propósito es asegurar las trayectorias de los padres y madres adolescentes durante su educación secundaria. Algunas funcionan en jardines de infantes, mientras que otras lo hacen en las mismas escuelas secundarias.

De manera similar, los Centros Infantiles (CI) en el caso Sur enlazan el trabajo de las direcciones de nivel inicial, primario y secundario. Estos espacios reciben a niños y niñas de 45 días a 8 años, hijos o hermanos de adolescentes y adultos que cursan el secundario. Al igual que las salas maternas del Caso centro, los CI pueden funcionar en jardines de infantes o en las mismas escuelas secundarias. La Dirección de Nivel Inicial designa, financia y supervisa el cargo de docente de sección para trabajar con los niños y niñas de 45 días a 5 años. La Dirección de Primaria hace lo propio y nombra a un cargo docente a los niños y niñas de 6 a 8 años. Al mismo tiempo, el equipo directivo responsable es el de la escuela secundaria atendida por el CI. Estas iniciativas ofrecen una respuesta que permite conciliar la terminalidad de los estudios de adolescentes y adultos, con la crianza, enseñanza y el cuidado de los niños y niñas a cargo.

Por último, las comunidades tienen un lugar privilegiado en algunos formatos institucionales identificados en el territorio. En algunas provincias, el nivel inicial ha abrazado los formatos comunitarios, incluyéndolos dentro de la enseñanza oficial. Una de las particularidades de este tipo de instituciones es la inclusión de personal no docente en sus plantas orgánico-funcionales. Los Jardines Maternales Comunitarios (JMC) de la provincia del Sur constituyen un excelente ejemplo. Provistos originalmente por organizaciones de base, en 2011, se incorporaron a la enseñanza oficial y su provisión, regulación y financiación pasó a depender de la Dirección de Nivel Inicial. Lo interesante es que, pese a la oficialización, se mantuvieron algunas de las características propias del formato comunitario. Una de las más importantes es el trabajo en equipo entre docentes tituladas y promotoras comunitarias. Estas últimas tienen la función de aportar los códigos y esquemas referenciales propios de la cultura de origen de los niños y niñas. Otra práctica importante son las visitas domiciliarias regulares a las familias de los niños y niñas que asisten al jardín.

Los JMC que existen en algunas localidades de la provincia del Centro poseen una experiencia similar. En uno de los municipios abarcados en el trabajo de campo, este formato institucional tiene una larga trayectoria. A diferencia del caso Sur, los 130 jardines comunitarios de este municipio se nuclean bajo el Consejo Municipal del Niño y el Joven, órgano que depende de la Secretaría de Desarrollo Social local. En 2015, la provincia estableció una serie de requisitos para incorporar los jardines comunitarios al ámbito de la enseñanza oficial, un paso importante hacia la institucionalización de este formato. Al momento de realización del trabajo de campo, los entrevistados señalaron que la oficialización todavía no se había instrumentado. En parte, debido a marchas y contramarchas burocráticas; en parte, porque que los requisitos establecidos resultaban difíciles de alcanzar para instituciones de base comunitaria, que no siempre poseen la capacidad burocrática necesaria para hacer frente a estos procesos.

La administración y la regulación “en los márgenes”

En los límites del nivel inicial hay establecimientos que se presentan como jardines infantiles (y comparten muchas de sus características), pero que no están incorporados a la enseñanza oficial. Por tanto, no reciben financiamiento, no están regulados ni tienen supervisión de la cartera educativa. Nombrados de maneras diversas: “truchos”, “clandestinos” o “fuera del sistema”, estos jardines no oficiales están presentes en todos los escenarios provinciales analizados.

En la mayor parte de las provincias, estos jardines encuentran su marco regulatorio de funcionamiento en las normativas municipales que permiten la habilitación de establecimientos comerciales:

Los requisitos municipales podrían ser los mismos que para tener un kiosco, y no es un kiosco claramente. Quedan en el área comercial y los habilita el municipio como comercio. (Coordinadora de escuela privada, caso Sur)

Para abrir un maternal cualquier persona necesita tener las habilitaciones municipales y la habitación de Bomberos; son las únicas dos con [las] que se abre un jardín maternal. Con que vos tengas las habilitaciones y después las inspecciones de Salud Pública no necesitan nada más. (Supervisoras, caso Cuyo)

Fuera de estos testimonios, es poco lo que se sabe sobre las instituciones que se encuentran en los márgenes del sistema educativo. Aunque los referentes del nivel desconocen el alcance de la oferta no oficial, desde su experiencia territorial todos concuerdan en que se trata de un número importante. Así, por ejemplo, una supervisora de la provincia del Sur manifiesta: “Acá levantas una piedra y tenés un jardín clandestino”. La directora de nivel de la misma provincia estima que “probablemente un 30%, incluso 40% [de los jardines], no está todavía oficializado de ninguna manera”.

En general, la oferta no oficial se concentra en el tramo no obligatorio. La necesidad de ofrecer certificados oficiales para acreditar la finalización de las salas obligatorias (4 y 5 años) lleva a que estos jardines se enfoquen en niños y niñas de 45 días a 3 años.

La administración y regulación de estas instituciones que funcionan “en los márgenes” del sistema educativo presentan desafíos para los gobiernos provinciales. Si bien no pertenecen a la enseñanza oficial, lo que allí sucede tiene efectos sobre los ministerios de Educación de las provincias. El funcionamiento de estos jardines sale a la luz cuando algo de lo que allí sucede se aleja de lo esperado para una institución oficial del nivel.

Son solicitados como instituciones netamente comerciales. (...) [Y por eso] vienen después problemas de situaciones que se generan porque no se está aplicando la reglamentación; porque no están contratando a personal docente idóneo; porque no están haciendo actividades afines con el currículum de la provincia. Entonces es más difícil de controlar, porque no hay gerencia ministerial como para ir a hacer los contenidos. (Directora de Nivel Inicial, caso Noreste)

A nivel nacional, la Ley N° 27.064 (2015) constituyó un primer avance para hacer frente a esta problemática. Esta ley estableció que las escuelas de nivel inicial no incorporadas al sistema educativo deben ajustarse a los lineamientos curriculares y disposiciones pedagógicas nacionales y jurisdiccionales. Asimismo, determinó que deben recibir supervisión de las carteras educativas y que los trabajadores y las trabajadoras a cargo de los niños y niñas deben contar con título docente.

Para las provincias, el cumplimiento de la Ley N° 27.064 implicaría que las provincias crear cargos supervisivos para regular la oferta no oficial. Si la cantidad de instituciones es tal y como anticipan los referentes provinciales, se requerirían varios equipos de supervisión en cada jurisdicción para dar acompañamiento a estos proyectos.

Si tuviéramos registro y control de todos los jardines e instituciones maternas municipales, deberíamos triplicar las supervisiones. Porque, si vos los querés controlar, los tenés que supervisar y, si los supervisás, los acompañás. Por lo tanto, habría que realmente triplicar el servicio, cosa que implicaría una inversión especial. (Coordinadora de Educación Privada, caso Sur)

Para las instituciones, regularizarse también supone un costo, por lo que optan por mantenerse “en los márgenes”. Dado que en general los ministerios no realizan aportes para el tramo no obligatorio, la regularización implica una importante erogación presupuestaria para los jardines no oficiales:

Los no oficiales te hacen siempre la presentación de la inequidad que se da. El que entró al sistema asume un costo, porque el jardín maternal no tiene aporte estatal en la oferta privada. Entonces, ser oficial tiene un costo; cada ocho bebés hay dos docentes con título habilitante. En los deambuladores [hay] como máximo 15 [chicos] y dos docentes con título habilitante. La sala de 2 [tiene] hasta 18 [chicos] y hay dos docentes con título habilitante. ¿Eso qué costo tiene? Pero la otra oferta cobra menos porque tiene otro costo. Y bueno, estas son las lecturas que te dice la gente. Para poder estar dentro del sistema, tenés que cobrar una cuota altísima. Por eso prefieren permanecer fuera del sistema. (Directora de Educación Privada, caso Centro).

En este contexto, el desarrollo de políticas orientadas a estas instituciones es un desafío pendiente en la mayor parte de las provincias. Aunque el reto es generalizado, las respuestas provinciales han sido muy dispares. Algunas provincias llevaron a cabo acciones y estrategias tendientes al reconocimiento y la mejora de estos espacios, en sintonía con la regulación nacional. Otras, en cambio, se concentraron en fortalecer la oferta oficial (y, como se mencionó, del tramo obligatorio), y mantuvieron la situación relativamente invisibilizada.

Un avance interesante es el del caso Cuyo. La provincia creó el Registro de Inscripción de Instituciones Educativas para el Cuidado de la Primera Infancia, con el objetivo de dar un marco de seguridad legal a estos establecimientos que reciben fundamentalmente a niños y niñas desde los 45 días a 3 años. Así lo expresa el testimonio de la Directora de Nivel Inicial del territorio.

El Estado necesita ejercer, de alguna manera, el control sobre qué aprenden, cómo aprenden y en manos de quiénes están esos chicos, sobre todo cuando estamos hablando de jardincitos maternales. Nosotros los vamos a registrar una vez que esos jardincitos hayan cumplimentado con todos los requerimientos necesarios para que el Ministerio de Educación provincial los reconozca y obtengan una norma, una resolución ministerial que los avale. (Directora de Nivel Inicial, caso Cuyo)

La normativa indica los requisitos que debe cumplir el espacio para ser autorizado por la Dirección de Educación Privada. Requieren una aprobación técnico-administrativa, que involucra condiciones e infraestructura adecuada del edificio, habilitaciones necesarias y respaldo económico de la entidad propietaria para afrontar la erogación del proyecto y el sostenimiento del personal directivo y docente, con título habilitante correspondiente. Deben presentar también un Proyecto Educativo Institucional, que es analizado y aprobado por la supervisora escolar de Nivel Inicial, quién realiza el seguimiento del proyecto durante su aplicación. A partir de la inscripción, la cartera educativa provincial se propone darle seguimiento a estas instituciones a los fines de garantizar que cumplan efectivamente con todos los requisitos del reconocimiento oficial. Para ello, la Dirección de Educación Privada dispone de dos supervisoras a cargo del acompañamiento.

Esta iniciativa permite avizorar un futuro de oficialización para estas instituciones. Su regulación requiere un importante esfuerzo presupuestario, tanto para el acompañamiento de los procesos de regularización como para suplir la demanda existente mediante oferta oficial. A la vez, es clave para cohesionar el sistema y garantizar una oferta educativa de calidad para los más pequeños y pequeñas.

Docentes de nivel inicial

La sectorialidad en la formación inicial

La formación de docentes para el nivel inicial posee una trayectoria de más de 100 años en el país. Gracias al rol del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD), el panorama federal se encuentra relativamente actualizado y amalgamado. Existen acuerdos nacionales en torno a la estructura y el contenido de las carreras de formación, normativas nacionales que marcan el paso en materia de producción y renovación curricular, y mecanismos de apoyo y evaluación del desarrollo curricular provincial.

Como se argumenta en el Capítulo 4, este paisaje cohesionado está marcado por una fuerte tendencia a la sectorialidad, es decir, la formación se encuentra fuertemente orientada a la preparación de docentes para el sistema educativo. En el territorio, esto puede verse en particular en el campo de las prácticas. Las prácticas, otrora residencias pedagógicas, son la columna vertebral de la formación docente. Es en las instancias de práctica en los jardines donde quienes se están formando adquieren saberes fundamentales para el trabajo docente con los niños y niñas más pequeños (Guevara, 2018). Para que este proceso de aprendizaje pueda darse, es fundamental que las prácticas presenten desafíos similares a los que los y las docentes enfrentarán en el ejercicio de su profesión (Mezzadra y Veleda, 2014).

En contraste con un escenario caracterizado por múltiples formatos institucionales, los espacios de práctica a nivel local manifiestan, una vez más, una tendencia hacia la sectorialidad. Si bien en algunas jurisdicciones el currículum para la formación docente inicial contempla la realización de prácticas en espacios de crianza, enseñanza y cuidado que no pertenecen al sistema educativo; esta expectativa no siempre se materializa en la práctica, dada la resistencia de actores locales y la ausencia de articulación entre sectores. Así, en la mayoría de las provincias, las prácticas se realizan exclusivamente en jardines de gestión estatal que, como se detalló en el Capítulo 2, atienden mayoritariamente a los niños y niñas más grandes (salas de 4 y 5).

Este sesgo sectorial resulta en la omisión de muchos de los espacios en los que, a posteriori, los y las docentes se insertan laboralmente (ver Capítulo 4). En general, los entrevistados manifiestan que no se realizan prácticas en espacios dependientes de la cartera de Desarrollo Social, sino en las instituciones de gestión privada y de gestión social vinculadas al sector educativo. Como resultado, durante su formación docente transitan únicamente por una parte del mapa de la oferta de espacios de crianza, enseñanza y cuidado presente en el territorio.

Lo anterior se combina con una mirada homogeneizante del nivel inicial en general: el modelo del jardín de infantes común que trabaja con niños y niñas de 3 a 5 años organizados por edad, durante tres horas diarias por la mañana o por la tarde. Esta icónica imagen, como se vio en las secciones y los capítulos previos, está lejos de la realidad provincial. Sin embargo, directoras y docentes entrevistadas expresaron que hasta las propias escuelas de nivel inicial son miradas con una lente homogeneizante. La referencia de una supervisora de la provincia del Sur es elocuente: “El sistema te forma para salas de niños y niñas de una misma edad, cuando al final esta es una de las zonas que, por ejemplo, está trabajando [en su] mayoría con salas multiedad”.

EL POTENCIAL DE LA FUNCIÓN DE EXTENSIÓN DE LOS INSTITUTOS DE FORMACIÓN DOCENTE (IFD)

En la Argentina hay 493 IFD que ofrecen carreras de docente de educación inicial. En algunas provincias se destaca el papel que cumplen estas instituciones desde su función de extensión. Por su anclaje en las comunidades y su conocimiento de del nivel local, los IFD tienen un enorme potencial para promover la articulación con las instituciones que se encuentran fuera del sistema educativo.

En uno de los IFD visitados en el marco de este estudio, los profesores realizan acciones de formación en jardines comunitarios y acompañamiento pedagógico a instituciones de la cartera social. Al momento del trabajo de campo, un equipo de profesores se encontraba llevando adelante un trayecto de formación para promotoras de Jardines Comunitarios y operadoras de primera infancia de Centros de Desarrollo Infantil. Este potencial puede desplegarse con mayor claridad en las provincias en las que los profesores destinan parte de su carga horaria a actividades de extensión, que incluyen el desarrollo de ateneos, cursos, cátedras abiertas y asesoramiento a las instituciones y a los equipos directivos.

En la misma línea, los y las docentes en formación tienen oportunidades limitadas para realizar prácticas en el jardín maternal. Dado que la oferta de maternales estatales es sumamente limitada, las instancias de práctica con los niños y niñas de menos de 2 años también lo son. En una entrevista, la directora de un IFD de la provincia del Noreste relataba: “Al final, las prácticas se hacen en salas de 4 y 5, porque acá la mayoría de los jardines no tiene maternal ni sala de 3”. Así, durante su formación, estos profesionales no transitan por muchos de los espacios en lo que efectivamente se insertan durante su desarrollo profesional. Quienes se preparan para ser docentes en instituciones heterogéneas que reciben a niños y niñas de distintas edades, transitan por una experiencia de prácticas en un único formato institucional orientado a los niños y niñas más grandes del nivel.

La multiplicidad de oferentes de formación continua

A diferencia de la formación inicial, la continua se debate entre una multiplicidad de oferentes, que incluyen el Ministerio de Educación provincial, las Secretarías de Educación municipales, los equipos supervisores, las universidades, los Institutos Superiores de Formación Docente y, en especial, sindicatos y organizaciones. En todos los casos de estudio, los testimonios recolectados subrayan esta situación. Una variedad de actores estatales y no estatales conforman un universo heterogéneo y poco documentado, que se anticipó en el Capítulo 4. En este contexto, una mirada sobre lo que sucede en las jurisdicciones se presenta como una estrategia clave.

Más allá de estas ofertas, el aspecto más enfatizado por los entrevistados fue la existencia del Plan Nacional de Formación Permanente (PNFP) del INFoD. Docentes y directivos señalaron que el componente de formación situada representó un “antes y un después” en su desarrollo profesional. En particular, destacaron que la formación se realiza en servicio y que favorece el trabajo en equipos docentes dentro de las instituciones.

Aunque el PNFP tiene alcance federal, las capacidades de las provincias para anclarlo a la realidad local son dispares. Mientras en algunos casos se implementaron las guías tal y como llegaban desde el nivel nacional, en otras provincias se llevó adelante un trabajo de recontextualización. Así lo expresaba la directora de un IFD del caso Sur: “La provincia tomó esos lineamientos y nosotros, en base a la demanda local y a las posibilidades locales, vamos articulando y haciendo la propuesta”.

LA SINERGIA PEDAGÓGICA: EL CASO SUR Y SU RENOVACIÓN CURRICULAR

En el caso Sur existe una sólida articulación entre la Dirección de Nivel Inicial, los equipos de supervisores y los IFD. Hay una fuerte sinergia pedagógica entre los diferentes espacios.

La producción curricular es un ejemplo del potencial de este tipo de sinergias. A la hora de renovar el currículum de nivel inicial, la provincia decidió encargar su elaboración a un representante de cada IFD de la provincia, con el acompañamiento técnico de tres especialistas de relevancia nacional. Cada instituto puso su *expertise* al servicio de la producción curricular. A su vez, esta producción se realizó en sintonía con el acompañamiento pedagógico para el trabajo multiedad que los equipos supervisores venían realizando hacía tiempo. Esta experiencia se recuperó e incorporó al diseño curricular.

A ello se sumó que las jornadas de formación situada del Programa Nacional de Formación Permanentes (PNFP) se alinearon con la elaboración del currículum, es decir, se trabajaron los temas clave que permitirían desarrollar y luego implementar el diseño en la provincia.

Nosotros pusimos el PNFP en 'clave curricular'. Hace dos años que venimos construyendo el diseño. Acordamos con el gremio que todas las jornadas de PNFP iban a ser en 'clave curricular', y todo lo que les llevamos a los docentes para trabajar en las jornadas tiene que estar en esa clave (...). Las sistematizaciones de las jornadas institucionales se tuvieron en cuenta para la producción del nuevo diseño. (Directora de Nivel Inicial, caso Sur)

Este caso evidencia la potencialidad del desarrollo de articulaciones pedagógicas entre diferentes áreas y actores del sistema. Asimismo, muestra la riqueza de la coordinación pedagógica entre diferentes áreas para recontextualizar programas nacionales en el territorio provincial.

Además de las propuestas de formación que emanan del INFoD, las universidades nacionales y privadas también ofrecen instancias de formación continua. Estas oportunidades son limitadas y se encuentran poco articuladas con la carrera docente. La dificultad de conseguir que estas oportunidades de formación otorguen puntaje docente deja este actor en un rol secundario. En general, los y las docentes privilegian aquellas oportunidades de formación que les brindan puntaje en su carrera y les permiten acceder a más y mejores cargos. Este sistema no suele incentivar la realización de posgrados en universidades. A la vez, la oferta de las universidades es la que, muchas veces, posee una mirada menos sectorial, dado que allí la formación se ofrece para los distintos trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la crianza, enseñanza y cuidado de la primera infancia.

Ya a nivel provincial, son varios los casos en los que se vienen desarrollando propuestas de formación continua desde las direcciones de formación docente. En los casos Centro, Noreste y Sur se ofrecen actualizaciones y postítulos, muchos de ellos virtuales. La virtualidad se presenta como una herramienta con un amplio potencial de alcance, fundamentalmente en territorios extensos y con poblados muy dispersos en el territorio. En la provincia del Noreste, donde esta oferta es de carácter anual, tanto referentes ministeriales como docentes en ejercicio manifestaron que las tasas de finalización son bajas. En un territorio con dificultades de conectividad y un porcentaje alto de docentes que no cuentan con computadoras propias, el carácter virtual y anual de este tipo de capacitaciones presenta importantes desafíos. En ocasiones las propuestas virtuales carecen de los andamiajes necesarios para acompañar a los cursantes.

A partir del desarrollo de su propia oferta para el nivel, los gobiernos locales también comenzaron a contribuir a la oferta de formación continua. En uno de los municipios del caso Centro, la Secretaría de Educación lleva a cabo jornadas de formación para todo el personal docente y no docente de los jardines municipales. Esta capacitación, de carácter anual y obligatorio, se dicta de modo intensivo durante dos semanas, previamente al comienzo del ciclo lectivo.

EL POTENCIAL DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL DE LOS CENTROS DE INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN EDUCATIVA (CIIE): EL CASO CENTRO

La provincia del Centro posee una interesante estrategia de desarrollo de organismos descentralizados que se configuran como referentes de la formación continua. Los CIIE dependen de la Dirección

de Formación Continua de la provincia. Cada distrito de la jurisdicción cuenta con un CIIE: hay más de 130 centros en la provincia.

Estos espacios fueron creados con el objetivo de direccionar las necesidades de formación que se identifican en la jurisdicción para todos los niveles y modalidades. Se presentan como una estrategia con potencial, no solo para contextualizar los planes nacionales, sino también para lograr una mayor cohesión de las diferentes ofertas presentes en el territorio.

Entre sus objetivos se encuentran: coordinar y desarrollar la oferta regional de formación docente continua en cada distrito de la provincia; propiciar la pluralidad de diferentes dispositivos de capacitación gratuitos, voluntarios y con puntaje; y gestar su proyecto institucional y curricular atendiendo las prioridades políticas jurisdiccionales.

En los dos municipios del escenario Centro en los cuales se llevó a cabo el trabajo de campo, las autoridades entrevistadas resaltaron el potencial territorial de estos espacios, para llevar a cabo ofertas de formación contextualizadas a los desafíos locales. En un marco de fuerte disgregación de las acciones de formación continua existentes, el desarrollo de estos centros se presenta como una estrategia de política con un importante potencial articulador.

En otros contextos, cobran un papel importante la sinergia con actores no estatales. Por ejemplo, en uno de los casos de estudio, se desarrolló una experiencia entre el Ministerio de Educación provincial, UNICEF Argentina y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). A partir de un proyecto de cooperación, desde 2017 llevan a cabo un programa destinado a brindar formación continua la totalidad de docentes de nivel inicial del ámbito rural de la provincia a fin de fortalecer sus estrategias pedagógicas en contextos vulnerables de baja densidad de alumnos. Entre sus iniciativas, se destacan jornadas de capacitación y de intercambio de experiencias, destinadas a docentes y a supervisores. La capacitación se compone de un trayecto formativo anual con cinco encuentros presenciales, visitas de asesoramiento pedagógico a cargo de especialistas y seguimiento y documentación de prácticas en las aulas.

A modo de cierre

Este capítulo ofreció una entrada cualitativa a la educación inicial “en acción” a través de cuatro casos provinciales. A partir de la exploración realizada, es posible abrir un camino a nuevas discusiones en base a las realidades y experiencias de los distintos contextos analizados. Cada uno de los casos analizados ilumina diferentes manifestaciones territoriales de las dimensiones estudiadas.

La sanción de la obligatoriedad de las salas de 4 y 5 dejó marcas en las jurisdicciones. Es claro que la regulación nacional traccionó la expansión del nivel inicial: permitió fijar prioridades y asignar recursos para avanzar en la garantía de estas salas a todos los niños y niñas. En los cuatro casos de estudio se avanzó hacia este horizonte con ritmos y estrategias diferenciados. La reasignación de las edades, las salas de múltiples, la ampliación de los espacios y la creación de los intertornos constituyen cuatro respuestas territoriales diversas al mismo desafío.

En contraste, se hace evidente que el compromiso de universalización de la sala de 3, asumido por la Nación y las provincias en la misma normativa que estableció la obligatoriedad de sala de 4, no tuvo el mismo impacto. De hecho, la no obligatoriedad de la sala de 3 tuvo efectos no intencionados en relación con la estructura y la unidad pedagógica del nivel. En algunas provincias, la prioridad puesta en la educación obligatoria fue tan fuerte que el jardín de infantes quedó desmembrado. Por ejemplo, para garantizar las salas de 4 y 5 se generaron formatos *ad hoc* para niños y niñas de estas edades, que no incluían salas de 3 años. En este contexto, mientras se prioriza avanzar en garantizar la obligatoriedad a todos los niños y niñas desde sala de 4, la sala de 3 y el jardín maternal se vuelven más selectivos. La ausencia de oferta estatal y la preponderancia de la enseñanza privada para el tramo no obligatorio resultan en un escenario en el que la oferta de nivel inicial para los más pequeños y pequeñas en los cuatro casos de estudio está enfocada fuertemente en la atención de los sectores de mayores ingresos.

El escenario de la oferta del nivel inicial es diverso y complejo. El capítulo ofreció un primer registro de un rasgo conocido del nivel, pero poco documentado. La oferta del nivel inicial en el país está lejos de reflejar la imagen icónica del jardín de infantes que depende del Ministerio de Educación. En efecto, son múltiples los actores que participan de la provisión, regulación y financiamiento de las escuelas de nivel inicial. Los distintos formatos incorporan diversas direcciones de nivel, los gobiernos municipales e incluso la cartera de Desarrollo Social. Los roles de estos distintos actores son variados, y en la mayoría de los casos se encuentran poco coordinados entre sí. Frente a esta situación, las clásicas divisiones entre niveles y sectores de gobierno se vuelven borrosas y poco útiles para comprender la complejidad del entramado territorial en las provincias.

La existencia de formatos heterogéneos responde a distintos períodos históricos, políticos y modalidades de respuesta. La heterogeneidad puede leerse como el resultado de capas sedimentarias. La coexistencia de diversos formatos institucionales se configura como una característica específica de este nivel, fundamental para pensar las políticas de expansión. Mientras que en algunas jurisdicciones el surgimiento de estos formatos responde a decisiones planificadas, en otros casos se evidencia que los espacios surgen como respuestas coyunturales y reactivas frente a la demanda insatisfecha. Esta heterogeneidad, lejos de responder a la necesidad de implementar servicios con distintas características y niveles de flexibilidad, refleja muchas veces, la ausencia de políticas de largo plazo para el nivel.

Dentro de este universo, merece una mención especial la situación de las instituciones no incorporadas a la enseñanza oficial, un desafío pendiente en la mayoría de las jurisdicciones estudiadas. Se trata de espacios sin regulación de la cartera de Educación ni de la de Desarrollo Social sobre los cuales las mismas autoridades provinciales tienen poquísima información. La dificultad de crear cargos para supervisar estas instituciones se configura como una de las principales razones por las que muchas provincias no han avanzado en su regulación.

En este mapa atomizado, una de las claves para avanzar hacia una mayor coordinación es contar con un sistema de supervisión planificado y adecuado en función de la dimensión de la oferta. Las altas ratios de institución por supervisor, la falta de recursos para la creación de nuevos cargos, las dificultades de movilidad que presentan algunos territorios y los diversos formatos existentes, complejizan el trabajo cotidiano de estos actores. Como resultado, en algunos territorios las visitas a las instituciones son escasas y con poca frecuencia. Esta situación pone en agenda la necesidad de avanzar en el diseño de un sistema de supervisión que acompañe la reciente expansión del nivel.

En el eje de desarrollo profesional docente, la fuerte impronta sectorial de la formación toma forma concreta a nivel territorial. Esta sectorialidad se funda en una visión homogénea del nivel inicial que está lejos de la realidad del nivel. En varias jurisdicciones, quienes se preparan para la docencia en el nivel realizan sus prácticas exclusivamente en jardines de infantes de gestión estatal. Esta debilidad de la formación inicial no encuentra resolución en la formación continua, donde los oferentes de formación continua son sumamente heterogéneos (actores estatales, sindicatos y organizaciones sin fines de lucro). Las acciones de formación continua disgregadas en los territorios no se encuentran articuladas en planes provinciales de formación, en general, ni para el nivel inicial, en particular, y de las cuales no existen registros.

El análisis de los casos provinciales considerados evidencia que las políticas de expansión y obligatoriedad no deben pensarse de manera desanclada de las características de la provincia, de las características geográficas y de las condiciones de vida de sus habitantes. Es necesario contar con respuestas articuladas y situadas que permitan dar respuesta a los desafíos específicos de cada territorio. Las particulares configuraciones que se observan en los casos analizados, sus actores, las características y dispersión de la población en el territorio, las instituciones, los trabajadores y las trabajadoras, las prácticas y los recursos presupuestarios son claves para comprender las estrategias y el desarrollo del nivel inicial y su alcance para llegar a todos los niños y niñas. La heterogeneidad de escenarios educativos evidenciada permite al menos dar cuenta de la naturaleza diversa de los desafíos que cada jurisdicción enfrenta para asegurar la educación inicial obligatoria y avanzar en la universalización de las salas de 3 años y la ampliación de la oferta para los niños y niñas más pequeños.

CONCLUSIONES

El presente libro se propuso construir un mapa del nivel inicial en la Argentina. A partir de un enfoque político-pedagógico, tres vértices analíticos y una doble entrada metodológica, este volumen da a luz un primer diagnóstico federal y multidimensional de la educación inicial en nuestro país.

Esta producción entrelazó aspectos clave de la política educativa con características específicas de la educación inicial. Lo anterior abonó a la construcción de un triángulo que combinó tres dimensiones analíticas: la oferta y la cobertura; la regulación; y los docentes del nivel. Su concreción empírica se basa en una doble entrada metodológica. La primera echó mano de las fuentes estadísticas y documentales disponibles para construir un mapa completo de las 24 provincias argentinas. Gracias a su alcance federal, fue posible analizar las diferentes tendencias en torno al acceso, la regulación y los docentes de la educación inicial en las 24 jurisdicciones argentinas. La segunda entrada enriqueció el análisis a partir de la exploración cualitativa de cuatro casos provinciales. Este abordaje inaugural de la educación inicial en el territorio arrojó luz sobre los distintos escenarios provinciales en los que se configura la educación inicial.

El Capítulo 1 repasó los principales hitos en la historia de la educación inicial. El jardín de infantes apareció tempranamente en la normativa educativa nacional y en la formación de sus docentes. Su presencia en la normativa se remonta a la Ley 1.420, época en la cual tuvo lugar la apertura del primer profesorado para el kindergarten. Esta visibilidad contrasta con distintos ritmos de crecimiento dados a partir de momentos de impulso y desaceleración, que dejaron su huella en la configuración actual del mapa de la oferta. La expansión efectiva del nivel no llegó hasta la segunda mitad del siglo XX.

La estructura y organización actual del nivel es reciente. La Ley de Educación Nacional N° 26.206, reconoció la educación inicial como una unidad pedagógica desde los 45 días a los 5 años inclusive, conformada por el jardín maternal y el jardín de infantes. Desde 2014 la extensión de la obligatoriedad alcanza a los ni-

ños y niñas de 4 años y los Estados nacional y provinciales asumieron el compromiso de universalizar la oferta para los niños y niñas de 3 años (Ley N° 27.045).

En línea con estas metas, el Capítulo 2 se ocupó de analizar la evolución reciente de la oferta y la cobertura. A casi dos décadas de su obligatoriedad, la sala de 5 está prácticamente universalizada. La sala de 4, obligatoria hace menos de diez años, alcanza a cuatro de cada cinco niños y niñas. No obstante, queda un largo camino por recorrer para garantizar la obligatoriedad de la sala de 4, el acceso de los niños y niñas de 3 años cuando sus familias así lo requieran y una oferta adecuada para los niños en la franja de 45 días a 2 años. Además, el panorama de la oferta y la cobertura es dispar según la edad de los niños y niñas, el ámbito geográfico y el nivel socioeconómico. Los niños y niñas más pequeños, de los territorios más alejados de las grandes ciudades y provenientes de familias de menores ingresos y que viven en situación de vulnerabilidad social tienen menos probabilidades de asistir al nivel inicial y disponen de una oferta más acotada.

Asimismo, quienes acceden a la educación inicial lo hacen a formatos institucionales diversos. La expansión de este nivel fue un proceso signado por ritmos y prioridades cambiantes. En su heterogeneidad actual pueden verse, a modo de sedimentos, las marcas de las distintas políticas y los diferentes formatos institucionales que se promovieron a lo largo de la Historia. Mientras muchos niños y niñas asisten a jardines independientes con infraestructura y recursos propios, todavía existen salas de nivel inicial en escuelas primarias y formatos que no incluyen directivos propios, docentes auxiliares y/o que enriquezcan la propuesta curricular. Si bien el escenario actual es heterogéneo, los avances de la última década auguran una progresiva independencia del nivel inicial respecto de la escuela primaria.

El proceso de expansión y estructuración reciente del nivel también dejó sus marcas en la regulación. En la arena curricular, la prioridad ha sido puesta en los niños y niñas más grandes y la tradición curricular posee un tinte marcadamente sectorial. Todas las provincias cuentan con diseños para el jardín de infantes, más o menos actualizados. En contraste, solo la mitad de ellas posee una sección o documento específico para el jardín maternal. Los lineamientos curriculares nacionales también se enfocan en los chicos y chicas más grandes, especialmente en los de 4 y 5 años. Tanto en la esfera nacional como en las provinciales, los documentos han sido elaborados para los niños y niñas que transitan por las instituciones del sistema educativo. La articulación con el resto de los espacios de crianza, enseñanza y cuidado, y la cobertura de toda la franja etaria son desafíos pendientes.

El estudio de la regulación reflejó hasta qué punto el currículum y la normativa se elaboran y circulan por carriles separados, a pesar de que ambos instrumentos tienen implicancias para las prácticas cotidianas en el nivel. Un desacompasa-

miento similar se manifiesta entre el nivel nacional y jurisdiccional, y entre las provincias. Buena parte de la normativa jurisdiccional es previa a la organización propuesta por la LEN. En los distintos aspectos clave que hacen a la regulación del nivel (por ejemplo, dimensiones de las salas) la variabilidad en la normativa provincial es enorme. En la esfera nacional, la normativa es acotada: la Argentina no cuenta con pisos mínimos acordados a nivel federal para acompasar los dispares escenarios provinciales.

Estos desafíos que se evidencian en el análisis de la regulación contrastan con el panorama cohesionado en materia de la formación inicial docente. Gracias al rol articulador del INFoD, los diseños curriculares se encuentran sumamente actualizados y amalgamados entre las provincias. Ha sido también este organismo el que ha impulsado una política de formación continua con alcance federal. No obstante, en los territorios, los oferentes de formación continua son muy heterogéneos y están poco articulados. La poca documentación en torno a la cantidad y calidad de estos oferentes dificulta delinear una hoja de ruta para esta formación.

Desde la entrada metodológica territorial, los avances y desafíos de expansión y cohesión que arroja el mapa completo adoptan otros matices. En el territorio, el crecimiento del nivel se vio traccionado por la obligatoriedad. La normativa nacional delineó un horizonte que direccionó recursos provinciales hacia las salas de 4 y 5 años. La prioridad de garantizar la obligatoriedad se materializó con ritmos, estrategias y posibilidades dispares en los territorios. La reasignación de las edades, las salas de múltiples, la ampliación de los espacios y la creación de los interturnos ilustraron cuatro respuestas diferentes para enfrentar el mismo desafío.

El compromiso de universalización de la sala de 3 asumido por la Nación y las provincias no logró la misma tracción. De hecho, tanto se priorizó avanzar hacia la obligatoriedad a todos los niños y niñas desde sala de 4 que la unidad del jardín de infantes quedó desmembrada. Este desmembramiento tuvo lugar en un escenario ya sumamente diverso, compuesto por una heterogeneidad de formatos institucionales que desafían tanto la imagen icónica del jardín de infantes como la clásica antinomia entre educación y cuidado.

La heterogeneidad de los formatos institucionales es una característica específica de este nivel, fundamental a la hora de pensar las políticas de expansión. A nivel provincial múltiples actores participan en la provisión, la regulación y el financiamiento de las escuelas de nivel inicial, que incluyen diversas direcciones de nivel, los gobiernos municipales e incluso la cartera de Desarrollo Social. Los formatos funcionan como capas sedimentarias resultantes de distintos momentos y enfoques que reflejan la ausencia de políticas de largo plazo para la educación inicial. Al mismo tiempo, echan luz sobre cierta flexibilidad del nivel para responder a distintos desafíos.

En este escenario, la supervisión y la formación docente poseen especificidades derivadas de las características que asume la oferta para el nivel en los territorios. Para los supervisores, la atomización de los formatos presenta desafíos específicos, tales como el traslado entre escuelas pequeñas y dispersas en el territorio, y el trabajo con instituciones que no poseen director propio. En la formación docente, la tradición sectorial dificulta la transmisión de los saberes necesarios para desempeñarse en instituciones sumamente heterogéneas que reciben a niños y niñas de distintas edades, con diferentes grados de independencia de la escuela primaria, variadas en sus turnos y jornadas, dispares en cuanto a sus cargos docentes y con el involucramiento de distintos niveles de gobierno, sectores de política y direcciones dentro del Ministerio de Educación.

Como contracara de la expansión centrada en la obligatoriedad, y en un contexto de formatos institucionales diversos y desmembrados, la sala de 3 y el jardín maternal quedaron relativamente relegados. Mientras se financió e impulsó desde la oferta oficial el tramo obligatorio, las salas no obligatorias —y el jardín maternal en particular— fueron empujadas hacia las fronteras del nivel inicial. El jardín maternal es todavía cubierto, en gran medida, por el sector privado oficial y no oficial.

Dentro de este universo, merece una mención especial la situación de las instituciones no incorporadas a la enseñanza oficial, un desafío pendiente en la mayoría de las provincias. Se trata de espacios sin regulación de la cartera de Educación ni de la de Desarrollo Social sobre los cuales las autoridades provinciales tienen escasa información. Los cargos supervisores y los recursos financieros necesarios para acompañar su regularización se configuran como una de las principales razones por las que muchas provincias no han avanzado en su regulación.

El mapa que se delinea a lo largo de este libro se cierra con tres referencias que permiten interpretarlo desde la investigación y la política. La primera es la relación entre la desigualdad y la heterogeneidad.

La desigualdad se manifiesta, por un lado, en las disparidades territoriales, que expresan desigualdades socioeconómicas de los hogares, los municipios y las provincias. Por ejemplo, mientras algunas provincias cuentan con 20 instituciones por supervisor, otras tienen apenas un supervisor cada 60 instituciones. Esta dispar disponibilidad de supervisores se ve atravesada, a su vez, por las diferentes características geográficas de los territorios, sus formatos institucionales y los recursos disponibles para acceder a ellos. Las provincias con caminos de tierra, con gran dispersión territorial de las instituciones o bien con la ausencia de transporte público que llegue a determinadas áreas del territorio dificultan aún más la frecuencia de las visitas de los inspectores. Las desigualdades también se registran en torno al acceso y a la calidad de la oferta. Esto se observa particularmente en el ciclo maternal y, en cierta medida, en la sala de 3. Al mapear la dis-

tribución de escuelas de nivel inicial con oferta de jardín maternal dentro de las jurisdicciones se evidencia una oferta deficitaria y con una distribución desigual. En 2018, todavía existían numerosos departamentos en algunas jurisdicciones sin ninguna oferta para el primer ciclo del nivel, e incluso algunos sin sala de 3 años.

Por su parte, la heterogeneidad atraviesa todo el mapa de la educación inicial y se manifiesta tanto en el análisis de la oferta, como en el de la regulación y los docentes. En contextos de altas desigualdades sociales económicas y educativas, es deseable que el nivel brinde una oferta diferenciada que permita garantizar los derechos de todos los niños y niñas. Por ejemplo, mayor extensión horaria en contextos de alta vulnerabilidad social y económica, modelos de organización de los grupos diferenciados según ámbitos y contextos, articulación con distintos niveles educativos en función de las necesidades de la población.

Los múltiples formatos institucionales son un excelente ejemplo de la heterogeneidad de la oferta y los cargos docentes. Las escuelas de nivel inicial varían de acuerdo con los actores involucrados en su gobierno, la infraestructura, el equipo directivo y docente, la extensión de la jornada, el vínculo con la escuela primaria, la organización etaria de las salas y el tamaño de la matrícula. Los niños y niñas que asisten a la educación inicial acceden a propuestas mucho más diversas y desiguales de lo que había podido documentarse hasta el momento.

Las disparidades en la normativa también son ilustrativas de la heterogeneidad, y ubican el rol del nivel federal en un territorio diverso y desigual. Los consensos federales permiten acompasar los 24 subsistemas y compensar las desigualdades entre las provincias. En la Argentina todavía no existen acuerdos federales en una serie de aspectos clave para el acceso y la calidad, como la priorización de vacantes, la duración de la jornada, la cantidad máxima de niños y niñas por sala/adultos, entre otros. La ausencia de estos acuerdos conlleva el riesgo de que estas desigualdades se mantengan e incluso se vean reforzadas.

Una segunda referencia obligada para interpretar este mapa es la especificidad. Reconocer la identidad y los rasgos específicos del nivel inicial en relación a los otros niveles del sistema educativo no solo es fundamental para aproximarse a la investigación sobre este nivel, sino para comprender y planificar sus políticas. Por un lado, la educación inicial posee una larga tradición y una identidad propia que la diferencia de otros niveles educativos. En pos de la expansión, muchos formatos institucionales han invisibilizado la especificidad pedagógica de este nivel, haciéndolo depender de la escuela primaria.

Por otro lado, como lo reconoce la LEN, la educación inicial constituye una unidad pedagógica que abarca la franja de 45 días a 5 años y reconoce dos tramos, maternal e infantiles. La especificidad de la educación inicial para cada uno de estos grupos de edad con necesidades diferenciadas por el ciclo vital, está poco

presente en la normativa. La normativa tiende a ser más general y a regular, con los mismos criterios, a los distintos niveles del sistema educativo. Un claro ejemplo son los reglamentos escolares. Esta generalidad tiende a invisibilizar las particularidades del trabajo con los más pequeños y pequeñas, que se diferencia del realizado en la educación primaria y secundaria.

El jardín maternal tampoco posee un lugar diferenciado. El primer tramo del nivel está poco presente en las regulaciones y, en algunos casos, no existe ninguna regulación específica. Solo la mitad de las provincias posee diseño curricular para esta franja etaria. Desde la normativa y el currículum es importante reconocer las especificidades y necesidades diferenciales entre los niños y niñas más pequeños (alcanzados por el jardín maternal) y los más grandes (que asisten al jardín de infantes).

La tercera referencia necesaria para recorrer este mapa es la tendencia hacia a la sectorialidad. Esta característica insoslayable de la educación inicial en la Argentina supone una mirada desde y hacia el sistema educativo, alejada y excluyente del resto de las ofertas que componen el universo de espacios de crianza, enseñanza y cuidado. Al igual que la heterogeneidad, la sectorialidad se hace visible desde los tres vértices del triángulo analítico y desde ambas entradas metodológicas.

El diseño de las fuentes de información es un ejemplo ilustrativo de esta tendencia en el plano de la oferta. El Relevamiento Anual está pensado desde y para el sistema educativo, mientras que el Censo y la Encuesta Permanente de Hogares, cuyo universo son los hogares en lugar de las escuelas, consultan a los que responden por la asistencia de los niños y niñas a “servicios educativos”. La sectorialidad nubla la posibilidad de realizar diagnósticos certeros que contemplen la totalidad del universo de instituciones que trabajan con niños y niñas.

La sectorialidad tiene especial fuerza en la esfera regulatoria. Las normativas y los diseños curriculares dejan por fuera de su órbita la oferta para la primera infancia que no depende de la cartera educativa. Los lineamientos nacionales y diseños provinciales para la formación inicial están atravesados por una lógica similar. Esta tendencia se observa en los objetivos de la formación, en las capacidades que se espera adquieran las y los docentes en formación, y en los ámbitos institucionales que se visualizan para su inserción. En el plano de la formación continua, la oferta de formación permanente del INFD —el actor con mayor llegada territorial en el país— no contempla a docentes y educadores que se desempeñan en espacios de crianza, enseñanza y cuidado no dependientes de la cartera educativa. Si bien existen algunas experiencias incipientes, el foco en el sistema educativo deja por fuera a adultos que trabajan en la multiplicidad de instituciones existentes, dependientes de distintos sectores de política.

La sectorialidad persiste en la visión de los actores, aunque los formatos institucionales llaman a revisarla. El análisis cuidadoso de la provisión, la regulación y el financiamiento denotan la preeminencia de formatos híbridos dentro del sistema educativo que involucran a distintos niveles de gobierno y sectores de política. Un ejemplo son los jardines privados no oficiales. La mirada sectorial contribuye a que estas instituciones sean invisibilizadas y poco documentadas desde las carteras educativas. Los hallazgos de esta investigación invitan a ampliar la mirada y crear soluciones de política más integrales.

El proyecto *Mapa de la educación inicial en Argentina* surge partir de la identificación de vacancias en los diagnósticos, mayoritariamente focalizados en la descripción de una o dos dimensiones, de mayor alcance en algunas jurisdicciones del país. En el marco de los desafíos pendientes de esta agenda de derechos para la primera infancia, UNICEF Argentina y CIPPEC desarrollan un diagnóstico que permite construir una hoja de ruta para garantizar el acceso de todos los niños y niñas a una educación inicial de calidad.

Una primera cuestión para priorizar es la ampliación del acceso, liderada por el nivel nacional en acuerdo federal con las provincias. La evidencia disponible da cuenta de las grandes brechas existentes y la necesidad de asegurar que la expansión del nivel inicial esté orientada por principios de equidad, para reducir las barreras de acceso a los niños y niñas que más lo requieren. Esta ampliación del acceso debe ser traccionada por la oferta estatal gratuita y distribuida con criterios de priorización territorial. Solo así se podrá asegurar el acceso de los niños y niñas pequeños, de territorios más alejados y de sectores de menores ingresos. Asimismo, se debe contribuir al desarrollo de un esquema de corresponsabilidad social que favorezca la liberación de la responsabilidad exclusiva de la conciliación de la vida familiar y laboral de las mujeres. Desde este punto de vista, los ejercicios de priorización territorial para la ampliación de la oferta deben incluir variables de demanda potencial en función de los obstáculos vinculados con el acceso y las trayectorias de las mujeres en el mercado de trabajo (De León, 2016).

La definición de criterios de priorización territorial e inversión necesarios para el desarrollo del nivel inicial en la Argentina requiere de información precisa sobre la oferta y la demanda potencial de la totalidad de los espacios de crianza, enseñanza y cuidado. También implica fortalecer los procesos de planificación estratégica, gestión y generación de acuerdos entre distintos sectores y niveles de gobierno y organizaciones vinculadas con las políticas públicas para la primera infancia. El sector educativo tiene vasta tradición en el trabajo y la organización institucional y de formación de maestros. Resulta vital articular esta *expertise* e institucionalidad con otros sectores.

Una segunda cuestión para priorizar son los acuerdos nacionales de calidad en el marco del Consejo Federal de Educación. La calidad es una noción multidimen-

sional y que adquiere sentido únicamente de manera situada. Por eso, el problema no puede resolverse de manera unilateral a nivel nacional o provincial, ni a través de mediciones estandarizadas del desarrollo. Requiere de una construcción en la que estén presentes las voces de todos los actores involucrados de distintos sectores de política, organizaciones de la sociedad civil, familias, comunidades y los niños y niñas. Parte del desafío consiste en valorizar la heterogeneidad de la oferta y las distintas necesidades de crianza, enseñanza y cuidado en un país amplio y diverso asegurando estándares de calidad mínimos compartidos (UNICEF, 2019).

Un primer paso necesario en esta dirección es la renovación de los lineamientos curriculares y normativas nacionales. Hoy, el corpus normativo es vasto y circula por un sendero paralelo al de los documentos curriculares, aunque ambos tipos de regulaciones se ocupan de cuestiones que tienen un impacto en las prácticas de crianza, enseñanza y cuidado. Es necesario, por lo tanto, crear vasos comunicantes y entendimientos compartidos entre niveles y sectores de gobierno para que normativa y currículum puedan dialogar y ser pensados de forma integral, y la regulación sea puesta al servicio de la calidad de todos los espacios existentes.

Este proceso podría constituir una oportunidad no solo para alcanzar y amalgamar el nivel en su unidad pedagógica, sino también para explorar su potencial cohesionador de los distintos tipos de oferta. Todos los espacios destinados a la primera infancia tienen que estar informados por criterios comunes que reflejen acuerdos sobre sentidos, focos y principios del trabajo; infraestructura y mobiliario; higiene y nutrición; ratios y vínculos entre adultos y niños y niñas; perfiles de los profesionales; vínculos y acompañamiento a las familias y a las comunidades; lenguaje, juego y corporalidad; supervisión y regulación. Este marco debe ser una referencia para el trabajo de provincias, municipios, instituciones y trabajadores que se desempeñan en la crianza, enseñanza y cuidado de la primera infancia. Para ello, es necesario que se contemplen las características específicas que asume la oferta en las distintas provincias y que los lineamientos sean elaborados a partir de consensos a nivel federal. De manera similar, es fundamental tomar en cuenta las experiencias de algunas provincias, cuyos instrumentos regulatorios podrían iluminar e inspirar avances a nivel nacional.

Urge ampliar el acceso con criterios de equidad, asegurar una provisión de calidad mediante acuerdos federales e incorporar la integralidad como principio rector de todas las acciones orientadas a los niños y las niñas. Avanzar en esta dirección requiere respaldo presupuestario. El financiamiento de las políticas de primera infancia no puede estar sujeto a los vaivenes de la economía; debe constituir una política de Estado sostenida en el tiempo.

La educación inicial es parte de un complejo entramado de actores e instituciones que trabajan para asegurar los derechos de la primera infancia, más allá del sector de política al que pertenezcan. Solo a través del trabajo mancomunado será posible romper con las desigualdades territoriales y socioeconómicas que existen hoy en la Argentina y que afectan las oportunidades y el futuro de niños y niñas.

ANEXO I

La Argentina cuenta principalmente con tres fuentes de información oficiales para construir estimaciones sobre la cobertura de la oferta de los distintos espacios de crianza, enseñanza y cuidado: el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas; la Encuesta Permanente de Hogares; y el Relevamiento Anual de Matrículas y Cargos. Todas ellas ofrecen datos importantes, pero presentan algunas limitaciones.

El Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (en adelante, Censo) es un relevamiento de frecuencia decenal y cobertura universal. Su principal ventaja es que permite un alto nivel de desagregación geográfica. Sin embargo, posee tres desventajas: el rango de edad contemplado —indaga la asistencia de los niños y niñas a “establecimientos educativos” a partir de los 3 años—; su frecuencia —al aplicarse cada diez años la información queda rápidamente desactualizada—; y el modo en el que se obtienen los datos sobre la asistencia. La pregunta realizada a los adultos informantes de los hogares interroga si los niños y niñas asisten o asistieron a algún “establecimiento educativo”⁴⁰. Los informantes pueden o no incluir en sus respuestas, por caso, los jardines no oficiales, o incluso los Centros de Desarrollo Infantil dependientes del Ministerio de Desarrollo Social.

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) es un relevamiento trimestral de datos en base a una muestra representativa de los 31 aglomerados urbanos del país con más de 100.000 habitantes (lo cual representa aproximadamente el 65% de la población total). Su principal ventaja es que ofrece información actualizada y posibilita cruzar información educativa con dimensiones sociales y económicas de los hogares. Sin embargo, también posee algunas limitaciones: el rango de

■ ■ ■

40. Dada la complejidad de la oferta para esta franja etaria, la respuesta puede conllevar imprecisiones respecto del tipo de establecimiento al que asiste el niño o niña. Esta problemática fue resuelta en otros países. Por ejemplo, el censo del Uruguay de 2011 incluyó la pregunta: “¿Asiste actualmente a un centro de educación inicial o preescolar (guardería, jardín de infantes, CAIF, etc.)?”, y opciones de respuesta: “Sí, asiste a un centro público / Sí, asiste a un CAIF / Sí, asiste a un centro privado / No asiste”.

edad —indaga la asistencia de los niños y niñas a “espacios educativos” a partir de los 2 años—; la cobertura geográfica —quedan fuera del diagnóstico el ámbito rural y el periurbano—; su carácter muestral —que limita la validez de las estimaciones a un nivel muy agregado—; y, al igual que en el Censo, la imprecisión relativa al tipo de oferta que se releva⁴¹.

El Relevamiento Anual de Matrículas y Cargos (RA) es implementado el 30 de abril de cada año por el Ministerio de Educación Nacional e incluye a todos los estudiantes inscriptos en los establecimientos que componen la enseñanza oficial. La información del RA posee mayor precisión ya que surge de registros administrativos y no depende de la percepción de las familias. Su principal limitación está en el tipo de datos que ofrece. Por un lado, no permite caracterizar a la población a partir de variables como nivel de ingresos o nivel educativo de los padres y madres. Por otro lado, dada la falta de registro de la población que no asiste al nivel inicial, es necesario recurrir a otras fuentes de información sobre la población en edad escolar para realizar estimaciones de cobertura. La calidad de las estimaciones sobre la tasa de asistencia dependerá del tipo de fuente que se utilice para aproximar el total de habitantes de determinados rangos de edad.

Adicionalmente, se han desarrollado en la Argentina otros relevamientos oficiales sobre niñez y adolescencia, pero que indagan únicamente sobre los Centros de Desarrollo Infantil (CDI). El Sistema de Información y Monitoreo SIM-CDI, realizado por la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), FLACSO y UNICEF, incluye información sobre 1.375 espacios de primera infancia de todo el país que forman parte del Plan Nacional de Primera Infancia. Este sistema parte de los avances realizados previamente por el Registro de Espacios de Primera Infancia (RENEPI) y busca contribuir a que el Estado disponga de un Registro Único de espacios de primera infancia, que articule los registros del sistema educativo y, mediante la cooperación con provincias y municipios, a todos los centros y espacios que ofrecen servicios de crianza, educación y cuidado a niños y niñas de hasta 5 años en el país.

Por otro lado, cabe mencionar la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS), clave para completar vacíos de información sobre la niñez y apoyar el diseño de políticas dirigidas a la infancia y la adolescencia. Esta es una encuesta de hogares internacional desarrollada por UNICEF, que ha sido aplicada

■ ■ ■

41. En este punto cabe señalar que, al momento de indagar sobre la asistencia de niños y niñas a un establecimiento escolar, la EPH formula la pregunta: “¿Asiste o asistió a algún establecimiento educativo?”. Dada la ambivalencia de ciertas distinciones entre los distintos tipos de ofertas de crianza, enseñanza y cuidado, las diferencias entre espacios incluidos o no en la enseñanza oficial pueden ser claras para un investigador o analista, pero no así para las familias que acceden a ellos. Por esta razón, el hecho de que se indague acerca de “establecimientos educativos” no implica necesariamente que la respuesta distinga de manera inequívoca la situación de asistencia del niño o niña. Tres interrogantes, entonces, permanecen vigentes: ¿existen espacios que son percibidos como “no educativos” y no se declaran en las encuestas en hogares? ¿Esa omisión puede llegar a sesgar estimaciones nacionales o jurisdiccionales? Y, por último, ¿qué tipos de ofertas pueden quedar subrepresentadas por estas fuentes de datos?

en la Argentina por primera vez en 2011. Durante 2019, se llevó a cabo la segunda Encuesta Nacional para conocer el estado de salud, bienestar y desarrollo de las niñas, niños y adolescentes, cuyos datos estarán públicos a principios 2021. En el cuestionario⁴² de niños y niñas menores de 5 años se indaga sobre la asistencia a algún establecimiento educativo, guardería, jardín maternal o preescolar —de modo tal de poder abarcar la diversidad de espacios de crianza, enseñanza y cuidado para la niñez, más allá de que formen parte del sistema educativo oficial o no—. Cuando la respuesta es afirmativa, se consulta por la cantidad de días que la niña o el niño asiste a lo largo de una semana, la cantidad de horas que asiste en un día típico y si almuerza regularmente en un comedor escolar, o retira vianda de la escuela en forma gratuita. En el caso contrario, se pregunta por las razones principales por las que la niña o el niño no asiste a un establecimiento educativo, así como las razones potenciales por las cuales sí podría asistir (si tuviera que trabajar, si fuera gratuito, si hubiera un jardín más cerca, si hubiera transporte o mayor accesibilidad). En suma, la MICS permite recabar datos más variados y detallados sobre el acceso al amplio abanico de espacios de crianza, enseñanza y cuidado, cruzados con las condiciones de vida del hogar. Sin embargo, presenta como limitación que no alcanza las áreas rurales dispersas.

En síntesis, existen fuentes de información diversas que fueron diseñadas con objetivos específicos y que permiten, según sea el caso, obtener datos más desagregados, actualizados o precisos. Sin embargo, la suma de estas fuentes no logra atender a la complejidad de la oferta de espacios de crianza, enseñanza y cuidado (la provista tanto por el sector educativo como por otros) y, por ende, presenta limitaciones para describirla. Asimismo, estimar y caracterizar la cobertura del nivel inicial plantea el desafío de considerar múltiples mediciones y realizar un tratamiento cuidadoso de ellas.

■ ■ ■

42. A través de una técnica de muestreo probabilístico y estratificado, se seleccionan al azar hogares a nivel nacional localizados en zonas rurales agrupadas, pero no dispersas. En cada hogar se entrevista a un o una informante del hogar y a las madres o cuidadoras y cuidadores de todas las niñas y niños de 0 a 17 años.

ANEXO II

El presente libro fue elaborado a partir de los hallazgos del proyecto *Mapa de la educación inicial en Argentina*, una iniciativa de UNICEF Argentina y CIPPEC llevada adelante entre 2017 y 2020. El objetivo del proyecto fue realizar un diagnóstico del nivel inicial en la Argentina a través de una mirada sobre la oferta, la regulación y la formación docente. El estudio adoptó un abordaje mixto, que combinó el análisis estadístico descriptivo y documental con un trabajo cualitativo exploratorio.

El primer resultado del estudio fue una serie de cinco informes que analizan diferentes aspectos del nivel. Los informes adoptaron una mirada federal que incluyó todas las jurisdicciones, sobre la base de la información estadística disponible y el relevamiento, sistematización y análisis inéditos de normativas educativas nacionales y provinciales.

Este libro sintetiza los principales resultados de la serie de informes y los enriquece a partir del trabajo de campo cualitativo-exploratorio realizado en cuatro jurisdicciones. A continuación, se presenta el encuadre metodológico de dicho estudio. Las precisiones metodológicas vinculadas con el resto de los capítulos del presente libro pueden encontrarse en los respectivos informes.

Estudio cualitativo y exploratorio

El Capítulo 5 se basa en una aproximación exploratoria y descriptiva al nivel inicial en cuatro casos de estudio, que ilustran distintos escenarios del nivel en la Argentina. Para realizar la selección de estos casos, se delinearon tres dimensiones que permiten conocer distintas configuraciones del nivel con relación a las características de cada provincia: i) ubicación geográfica, ii) características

sociodemográficas y cobertura, y iii) trayectoria institucional del nivel en la provincia.

A partir de la información estadística y documental disponible, y de entrevistas exploratorias a referentes y especialistas en nivel inicial, se organizó a las 24 jurisdicciones del país en cuatro escenarios. Estos escenarios buscaron representar distintas configuraciones de las dimensiones seleccionadas (geográfica, sociodemográfica y estructura de la oferta, y trayectoria). De cada escenario se seleccionó el caso que mejor permitía representar su configuración.

En todos los casos se acordó con los participantes mantener la provincia, sus instituciones y actores bajo anonimato. La descripción que se presenta a continuación ofrece un panorama general del escenario que cada uno representa. La triangulación de la información cuantitativa y cualitativa posibilita corroborar las relaciones y dinámicas particulares del nivel en cada provincia. Se optó por referir a los casos a partir de su ubicación geográfica en el territorio nacional.

Caso Noreste

La provincia tiene una extensión territorial media y ocupa aproximadamente el 2% del área total del país. El territorio presenta una gran diversidad de ambientes: extensas llanuras, sierras, ríos, sabanas secas e inundables, esteros y una amplia extensión de bosques. Estas características se traducen en la dificultad de acceder a algunas zonas de la jurisdicción, fundamentalmente en función del clima y las limitaciones de los caminos de acceso.

A partir de los últimos datos disponibles (INDEC, 2010), se observa que la provincia tiene dos características sociodemográficas salientes: cuenta con más de un 15% de población rural (ocupa la posición 14 a nivel país) y un poco menos de 4% de población indígena (ocupa la posición 10 a nivel país). Así, el 16% de niños y niñas que asisten al nivel inicial en esta jurisdicción lo hace en el ámbito rural (DIEEMEN, 2018). Por otro lado, la provincia se encuentra entre las cinco jurisdicciones con mayor porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas del país, con más del 20% de su población en esta situación (INDEC, 2010).

La educación inicial a nivel estatal se caracteriza porque el 91% de las unidades de servicio oferta jardín de infantes, casi el 10% se concentra en ambos ciclos, y el ciclo maternal exclusivo es inexistente (MEN, 2018). Asimismo, un 15% de las escuelas de nivel inicial de la jurisdicción funciona como anexo, porcentaje que se encuentra por encima del promedio nacional (Steinberg y Giacometti, 2019). Por otro lado, la jurisdicción cuenta con, al menos, ocho formatos institucionales distintos. Entre ellos, jardines maternos, jardines de infantes de gestión social y jardines de infantes interculturales bilingües.

En cuanto a la trayectoria institucional del nivel inicial en la jurisdicción, la dirección de nivel cuenta con diez años de funcionamiento. Esta dirección depende de la Dirección de Niveles y Modalidades, que se desprende, a su vez, de la Subsecretaría de Educación de la provincia. Para su funcionamiento, cuenta con seis profesionales que conforman el equipo técnico del nivel, algunos de los cuales tienen trayectoria en el sistema, mientras que otros fueron asignados por la gestión política vigente. Asimismo, la jurisdicción posee 24 supervisores de gestión estatal y dos de gestión privada, es decir, aproximadamente uno cada 25 unidades de servicio. En cuanto a la articulación del nivel con otras áreas de gobierno, si bien se evidencia la existencia de conexiones con la Dirección de Educación Privada, se vivencian como dos universos separados. En el caso del vínculo con el Ministerio de Desarrollo Social, los vasos comunicantes son escasos.

Caso Sur

La provincia tiene una extensión territorial vasta (ocupa el 7% del área total del país) y una alta dispersión de la población en el territorio. Posee zonas montañosas y lagos glaciares.

En cuanto a sus características sociodemográficas, según los datos más recientes (INDEC, 2010), la jurisdicción tiene una baja densidad poblacional; está entre las diez con menor porcentaje de población

del país. Asimismo, la provincia se ubica entre las cinco jurisdicciones argentinas con mayor proporción de población indígena (más del 7% de su población).

Siguiendo la información del RA (MEN, 2018), la organización de la oferta se caracteriza por la presencia de un 18% de unidades de servicio que ofrecen ambos ciclos del nivel o bien jardín maternal. Asimismo, poco más de 80% de las unidades de servicio se concentra en el jardín de infantes exclusivamente. Por otro lado, la provincia cuenta con, al menos, seis formatos institucionales. Entre ellos, se encuentran los jardines maternales comunitarios, que son reconocidos por el Ministerio de Educación provincial como una modalidad del nivel.

La jurisdicción tiene un importante desarrollo del nivel inicial, lo que se refleja en los 32 años de funcionamiento de la dirección de nivel. Esta pertenece a la Secretaría General del Ministerio de Educación y Derechos Humanos de la provincia. Para su funcionamiento, la dirección cuenta con seis profesionales, que se caracterizan por la alta capacidad técnica y la antigüedad en sus cargos. La provincia cuenta con 20 supervisores de gestión estatal y tres de gestión privada, es decir, aproximadamente uno cada 15 unidades de servicio del nivel. En cuanto a la articulación con otras áreas de gobierno, la dirección de nivel se destaca por la conexión fluida con la Dirección de Nivel Superior.

Caso Cuyo

La provincia tiene una extensión territorial media-baja; ocupa el 3% del área total del país. El territorio se caracteriza por su relieve montañoso intercalado con valles, y por la predominancia de un clima templado y seco.

En términos sociodemográficos, según los últimos datos disponibles (INDEC, 2010), la jurisdicción posee una densidad poblacional

media (se ubica en la posición 15 a nivel país). En cuanto a la distribución en el territorio, un poco más del 80% de la población habita en zonas urbanas y menos del 15% lo hace en las zonas rurales.

Por su parte, la organización de la oferta de educación inicial en la jurisdicción se concentra en el tramo obligatorio: un porcentaje muy alto de sus unidades de servicio oferta exclusivamente salas de 4 y 5 años, un 40% de la cuales está por encima del promedio nacional (MEN, 2018). Además, la jurisdicción cuenta con, al menos, cinco formatos institucionales.

En relación con la trayectoria del nivel inicial, la jurisdicción se destaca por la reciente creación de la Dirección de Nivel Inicial, con apenas tres años de funcionamiento. Esta dirección depende de la Secretaría de Educación del Ministerio de Educación y se compone de cinco profesionales que conforman el equipo técnico del nivel. Asimismo, la provincia tiene diez supervisores de gestión estatal, para aproximadamente 300 unidades de servicio (DIEE-MEN, 2018). Dada su reciente creación, la articulación de la dirección de nivel con otras áreas de gobierno es aún incipiente.

Caso Centro

La provincia se encuentra ubicada en el centro-este del país. Según los datos disponibles más recientes, tiene tres características salientes: su amplia extensión territorial, la densidad poblacional más alta de la Argentina, y la concentración de su población en el área metropolitana (INDEC, 2010).

En cuanto a la trayectoria del nivel inicial, la provincia se caracteriza por poseer una Dirección de Nivel Inicial que tiene 56 años de funcionamiento. Esta dirección depende de la Subsecretaría de Educación de la Dirección General de Cultura y Educación de la jurisdicción, y cuenta con 13 integrantes que conforman el equipo técnico del nivel. El equipo también está compuesto por otros 20 profesionales que trabajan dentro del Departamento Administrativo y su área de

Legales, y el Departamento Técnico. Asimismo, la provincia cuenta con 161 supervisores de gestión estatal y 94 de gestión privada, para más de 5.000 unidades de servicio. Esto se traduce en una ratio de, aproximadamente, 21 unidades de servicio por supervisor. En cuanto a la articulación con otras áreas de gobierno, se evidencia una escasa conexión con la Dirección de Educación Privada y un importante trabajo de articulación con el Ministerio de Desarrollo Social.

Por su parte, siguiendo la información del RA (MEN, 2018), la oferta estatal se caracteriza por concentrarse en el jardín de infantes (65%) y en ambos ciclos (33%). Así, solo el 2% de las unidades de servicio se dedica exclusivamente al ciclo del jardín maternal. La provincia cuenta con al menos, ocho formatos institucionales. Dentro de estos formatos, hay municipios que poseen oferta propia para el nivel, al contar con jardines maternos y jardines de infantes municipales⁴³.

La jurisdicción presenta altos contrastes sociales, económicos y educativos. Dadas estas características, se seleccionaron dos municipios representativos de escenarios diversos (Steinberg et al., 2015). Siguiendo los datos del INDEC (2010), por un lado, se seleccionó un municipio que se encuentra en la zona norte de la provincia, y presenta una extensión territorial y una densidad poblacional media. Su población posee un 28% de adultos que no completaron el nivel secundario, un 2% de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas y un 1% de hogares que tienen baño precario o no tienen. Por otro lado, se seleccionó un municipio que se ubica en el sudoeste de la provincia, y posee la extensión territorial y la densidad poblacional más grande de la jurisdicción. Su población se caracteriza por poseer un 60% de adultos que no terminaron el secundario, un 12% de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas y un 18% de hogares que tienen baño precario o bien no poseen baño.

■ ■ ■

43. Si bien el dato agregado de cantidad de jardines municipales a nivel provincial no existe, se puede tomar como ejemplo uno de los municipios que constituye un caso de estudio en el presente capítulo, cuya cantidad de instituciones bajo este formato institucional asciende a 26.

Una vez escogidos los casos, se llevó a cabo el trabajo de campo exploratorio en los territorios, entre de agosto y diciembre de 2017. Por medio de este, se buscó examinar cómo las realidades provinciales se expresan en subsistemas de educación inicial sumamente heterogéneos a nivel de su cobertura, oferta, regulación y docentes. Como resultado, gracias a la colaboración de los ministerios y las direcciones de nivel inicial provinciales, fue posible entrevistar a un total de 56 actores clave y visitar 27 instituciones. El corpus quedó compuesto por:

- 30 entrevistas a referentes de los ministerios de Educación y de Desarrollo Social provinciales (directores provinciales de educación inicial, directores de gestión privada, directores de educación superior y/o formación docente, y referentes curriculares jurisdiccionales).
- Grupos focales con supervisores de gestión estatal y privada.
- 16 entrevistas a referentes de Institutos de Formación Docente (directores, coordinadores y profesores de prácticas).
- 27 visitas a instituciones de distintos formatos.

Los nudos temáticos abordados en las distintas entrevistas fueron: las características que adquiere la atención de la primera infancia en la jurisdicción; los sistemas de información sobre el nivel inicial disponibles en el territorio; las características de la formación inicial y continua y de desarrollo profesional para docentes, los supervisores y equipos directivos, y los desafíos de las políticas de nivel inicial en el territorio.

En cuanto a la primera dimensión, las variables consultadas fueron: los formatos institucionales según ciclo; la historia del nivel inicial en la jurisdicción; la articulación con oferta de desarrollo social y salud; la educación inicial de gestión privada en la provincia según ciclo; la oferta no incorporada a la enseñanza oficial; y la conformación de los equipos técnicos. En cuanto a la segunda, los aspectos indagados fueron: la existencia de sistemas de información sobre el nivel; sus alcances, usos y limitaciones. Por su parte, sobre la tercera dimensión, se consultó sobre: las condiciones de trabajo docente y regulación en distintos formatos institucionales; los formatos institucionales de inserción profesional; la oferta de formación inicial y continua; los documentos curriculares para el nivel y para la formación docente; el perfil del ingresante y perfil del egresado; las estrategias y contenidos de la formación; y las instituciones asociadas del campo de las prácticas. En cuanto al nudo de supervisores y directivos, se consideraron como variables: la supervisión según dimensiones política, administrativa-organizacional, comunicacional y pedagógica; y los concursos de directores y de supervisores. Por último, en cuanto a los desafíos políticos para la educación inicial en la jurisdicción, los aspectos abordados fueron: las políticas específicas para el nivel y para la formación en curso; los obstáculos y desafíos existentes.

Las visitas exploratorias a instituciones de educación inicial constaron de una jornada simple de tres horas. Las instituciones elegidas fueron seleccionadas de manera intencional, con el objetivo de visibilizar distintos formatos. En cada visita, se recorrió la institución, se realizó al menos una observación de clase de 15 minutos de duración y se conversó informalmente con un directivo y/o un docente. Esta información fue consignada en registros etnográficos.

El material de campo resultante fue transcrito y procesado con el apoyo del software Atlas.ti. Se realizó una primera codificación abierta y descriptiva por provincias. Posteriormente, la primera codificación resultante fue sometida a análisis temático con una mirada comparada entre las provincias. Con el objetivo de realizar un análisis contextualizado y profundo, en el capítulo 5, además de las percepciones de los entrevistados y de los observadores, se incluyeron los resultados de la investigación presentados en los otros capítulos del libro.

TABLA 1A
Corpus normativo

Tipo	Título	Año	Jurisdicción
Constituciones nacionales y provinciales, y convenciones	Constitución nacional	1994	Nacional
	Convención sobre los Derechos del Niño	1989	Nacional
	Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	1996	CABA
Leyes nacionales	Ley de Educación N° 26.150 de Educación Sexual Integral	2006	Nacional
	Ley de Educación Superior N° 24.521	1995	Nacional
	Ley de Educación Nacional N° 26.206	2006	Nacional
	Ley Federal de Educación N° 24.195	1993	Nacional
	Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes	2005	Nacional
Decretos nacionales	Decreto Poder Ejecutivo Nacional (PEN) N° 374, sobre la creación del Instituto Nacional de Formación Docente	2007	Nacional
Resoluciones del Consejo Federal de Educación	Resolución N° 30, sobre la estructura del sistema educativo nacional	1993	Nacional
	Resolución N° 26, sobre los aspectos prioritarios para la aplicación de la Ley Federal de Educación	1993	Nacional
	Resolución N° 23, sobre Plan Nacional de Formación Docente	2007	Nacional
	Resolución N° 24, sobre los Lineamientos Curriculares Nacionales para la Formación Docente	2007	Nacional
	Resolución N° 30, sobre los Lineamientos Nacionales para la Formación Docente Continua y el Desarrollo Profesional	2007	Nacional
	Resolución N° 37, sobre los criterios para la planificación diseños curriculares compatibles en las provincias y CABA	1994	Nacional
	Resolución N° 52, sobre bases para la organización de la formación docente	1996	Nacional
	Resolución N° 92, sobre el funcionamiento del sistema federal de información educativa	2009	Nacional
	Resolución N° 177, sobre la distribución de los fondos previstos para la implementación del Plan Federal de Educación entre las Jurisdicciones en lo referente a infraestructura	2002	Nacional
	Resolución N° 214, sobre la reducción de las desigualdades y la recuperación de la centralidad de los aprendizajes	2004	Nacional
	Resolución N° 228, sobre los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios para el nivel inicial y primario	2004	Nacional
	Resolución N° 40, sobre la incorporación de contenidos de educación vial desde el nivel inicial	2008	Nacional
	Resolución N° 79, sobre el Plan Nacional de Educación Obligatoria	2009	Nacional
	Resolución N° 119, sobre el Plan de Educación Intercultural Bilingüe	2010	Nacional

Resoluciones del Consejo Federal de Educación	Resolución N° 155, sobre la modalidad de Educación Especial	2011	Nacional
	Resolución N° 134, sobre la mejora de la calidad de las condiciones institucionales de los distintos niveles	2011	Nacional
	Resolución N° 174, sobre las pautas federales para el mejoramiento de la enseñanza, el aprendizaje y las trayectorias educativas en todos los niveles	2012	Nacional
	Resolución N° 200, sobre el Plan Estratégico para el otorgamiento de la Validez Nacional 2014-2016 de los títulos y certificados	2013	Nacional
	Resolución N° 201, sobre el Programa Nacional de Formación Permanente	2013	Nacional
	Resolución N° 225, sobre la aprobación del documento "Aprendizajes prioritarios para el nivel inicial y 1° ciclo de la EGB/Primaria"	2014	Nacional
	Resolución N° 251, sobre la creación de un organismo nacional desconcentrado para planificar, desarrollar e impulsar las políticas para el Sistema de Educación Superior de Formación Docente Inicial y Continua	2005	Nacional
	Resolución N° 233, sobre la obligatoriedad de la sala de 4 años y la universalidad de la sala de 3	2014	Nacional
	Resolución N° 239, sobre Pautas y Criterios Federales para la elaboración de Acuerdos de Convivencia para el Nivel Inicial y Nivel Primario	2014	Nacional
	Resolución N° 286, sobre Plan Nacional de Formación Docente	2016	Nacional
	Declaración de Purmamarca	2016	Nacional
	Resolución N° 326, sobre la creación del Programa Nacional de Formación Permanente "Nuestra Escuela"	2017	Nacional
	Resolución N° 327, sobre la incorporación del Registro Nacional de Firmas Educativas Jurisdiccionales (ReNaFEJu)	2017	Nacional
	Resolución N° 329, sobre la creación de la distinción de "Maestro/a Ilustre"	2017	Nacional
	Resolución N° 337, sobre la aprobación del "Marco Referencial de Capacidades Profesionales de la Formación Docente Inicial"	2018	Nacional
	Resolución N° 338, sobre la aprobación de los "Lineamientos Federales para el Desarrollo Profesional en Gestión Educativa" para equipos directivos y supervisores de los niveles de educación obligatoria	2018	Nacional
	Resolución N° 340, sobre la implementación de la Educación Sexual Integral en la Formación Inicial de los docentes y en los planes institucionales	2018	Nacional
	Resolución N° 342, sobre la aprobación de los "Indicadores de Progresión de los Aprendizajes Prioritarios de Matemática"	2018	Nacional
	Resolución N° 343, sobre la aprobación de los "Núcleos de Aprendizaje Prioritarios para Educación Digital, Programación y Robótica"	2018	Nacional
	Resolución N° 347, sobre la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación de la Calidad de la Formación Docente (CNEAC)	2018	Nacional

Resoluciones ministeriales	Resolución N° 1588, sobre el procedimiento para la tramitación de las solicitudes de validez nacional de títulos y certificaciones correspondientes a estudios presenciales de formación docente	2012	Nacional
	Resolución N° 1892, sobre los procedimientos para tramitar solicitudes de validez nacional de los títulos y certificados de la educación superior de formación docente no universitaria	2016	Nacional
	Resolución N° 2170, sobre el procedimiento para otorgar validez nacional a títulos y certificados correspondientes a estudios de formación docente de todos los niveles y modalidades del sistema formador	2008	Nacional
Leyes provinciales	Ley N° 3.704 y sus modificatorias, sobre alimentación saludable	2010	CABA
	Ley de Educación de la provincia del Chubut N° 91	2010	Chubut
	Ley de Educación de la provincia N° 5.381	2014	Catamarca
	Ley de Educación de la provincia N° 5.807	2013	Jujuy
	Ley de Educación de la provincia N° 7.546	2008	Salta
	Ley de Educación N° 1.018	2014	Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
	Ley de Educación N° 1.327	2015	San Juan
	Ley de Educación N° 1.613	2014	Formosa
	Ley de Educación N° 2.511	2009	La Pampa
	Ley de Educación N° 2.945	2014	Neuquén
	Ley de Educación N° 3.554	1949	Santa Fe
	Ley de Educación N° 4.947	1995	San Luis
	Ley de Educación N° 6.970	2002	Mendoza
	Ley de Educación N° 9.870	2010	Córdoba
	Ley de Educación Provincial N° 3.305	2012	Santa Cruz
	Ley General de Educación de la provincia de Misiones N° 4.026	2003	Misiones
	Ley N° 27.045, sobre la obligatoriedad de la educación inicial para niños de cuatro años	2014	Buenos Aires
	Ley N° 27.064, sobre la regulación y supervisión de instituciones de educación no incluidas en la enseñanza oficial	2014	Buenos Aires

Leyes provinciales	Ley N° 3.470. Estatuto del Docente	1967	Tucumán
	Ley N° 4.268. Programa Provincial de Jardines Maternales Comunitarios	2007	Río Negro
	Ley N° 6.691 de Educación Provincial	2010	Chaco
	Ley N° 931. Estatuto del Docente	1990	Formosa
	Ley Orgánica de Educación de la provincia de Río Negro N° 4.819	2012	Río Negro
	Ley Provincial de Educación de Entre Ríos N° 9.890	2008	Entre Ríos
	Ley Provincial de Educación N° 13.688	2007	Buenos Aires
	Ley Provincial de Educación N° 4.866	1994	Corrientes
	Ley Provincial de Educación N° 6.876	2007	Santiago del Estero
	Ley Provincial de Educación N° 891	2010	Tucumán
	Ley Provincial de Educación N° 8.678	2010	La Rioja
Decretos provinciales	Decreto N° 226, sobre la Planta Orgánico-Funcional	2000	Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
	Decreto N° 255. Lineamientos Normativos y Curriculares para el Primer Ciclo del Nivel Inicial. Jardines Maternales y Jardines de Infantes no incorporados a la enseñanza oficial	2006	Tucumán
	Decreto N° 925. Estatuto de la Docencia Primaria	2002	Córdoba
	Decreto N° 210, sobre la reestructuración de los Jardines de Infantes Nuclearizados (JIN)	2007	Catamarca
	Decreto N° 145, sobre la Creación de Jardines de Infantes Nucleados	2017	La Pampa
	Decreto N° 1550, sobre cargos docentes	1995	Catamarca
	Decreto N° 1743, sobre las normas para la organización de las Plantas Orgánicas Funcionales de las unidades escolares	1998	Tucumán
	Decreto N° 1987, sobre la asignación de vacantes	2001	La Pampa
	Decreto N° 1990, sobre la reestructuración organizativa de la Secretaría de Educación	1997	CABA
	Decreto N° 313. Estatuto Docente	1985	Mendoza
	Decreto N° 317, sobre la nuclearización de los jardines de infantes	1997	Catamarca
	Decreto N° 333, sobre las condiciones de creación y cierre de secciones y sobre la Planta Orgánico-Funcional	1995	Catamarca
	Decreto N° 451, sobre cargos docentes	2007	Catamarca

Resoluciones provinciales	Resolución N° 1017, sobre el Proyecto de Articulación entre el Nivel Inicial y el Nivel Primario	2017	CABA
	Resolución N° 1562, sobre la duración de la jornada de las maestras jardineras	1993	Mendoza
	Resolución N° 157, sobre los horarios en el período de inicio del nivel inicial	2006	CABA
	Resolución N° 1713, sobre los criterios pedagógicos y físicos para la organización de los jardines; las secciones; la integración de las salas; y las normas de asignación de los cargos	1997	Río Negro
	Resolución N° 1757, sobre la inscripción en el nivel inicial, primario, secundario, medio y técnico, y las matriculaciones de alumnos repitentes	2012	Neuquén
	Resolución N° 1789, sobre el orden de prioridad de inscripción en el nivel inicial	2014	Neuquén
	Resolución N° 2264, sobre los Jardines de Infantes Nucleados; las secciones de jardines de Infantes anexos a escuelas de nivel Primario próximas geográficamente; y los directores de Jardines de Infantes Nucleados	2015	Mendoza
	Resolución N° 2539, sobre los criterios para desdoblar secciones de escuelas de organización completa e incompleta	1992	Mendoza
	Resolución N° 342, sobre la matriculación de los niños para el nivel inicial	2007	Formosa
	Resolución N° 35, sobre la matrícula	1992	Salta
	Resolución N° 3571, sobre el Sistema de Inscripción en Línea	2015	CABA
	Resolución N° 376, sobre las Pautas Generales para el funcionamiento de las unidades educativas y las conmemoraciones	2002	Neuquén
	Resolución N° 3955, sobre las Pautas Generales para Inscripción de Estudiantes en la Educación Inicial	2017	Río Negro
	Resolución N° 41, sobre la matrícula máxima por sección	2007	Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
	Resolución N° 46, sobre la reorganización de las escuelas de nivel inicial dependientes de la Dirección de Educación Inicial y Primaria, las categorías y la conformación de salas múltiples de Nivel Inicial y Primario en las escuelas rurales	2001	Córdoba
	Resolución N° 5020, sobre las inscripciones a Nivel Inicial y sus pautas para las salas de 4 y 5 años, y 1er año de Nivel Primario	2009	San Juan
	Resolución N° 518, sobre la creación de nuevas unidades educativas llamadas “Escuelas Infantiles”	2013	Río Negro
	Resolución N° 604/5, sobre las salas maternas en escuelas secundarias	2018	Tucumán
	Resolución N° 68, sobre los Criterios y Normativa básica de Arquitectura Escolar	1997	Buenos Aires
	Resolución N° 720, sobre el criterio de las categorías de los jardines de infantes y el personal directivo	1981	Mendoza

Resoluciones provinciales	Resolución N° 1042, sobre la organización de las Plantas Orgánico-Funcionales	1997	Chaco
	Resolución N° 297, sobre la estructura de la Planta Orgánico-Funcional, la conformación de secciones y la distribución de matrícula	2018	Buenos Aires
	Resolución N° 3551, sobre la modificación de la denominación de los Servicios de Educación Inicial de Matrícula Mínima (SEIMM) y la implementación de los Jardines de Infantes Rurales y/o de Islas de Matrícula Mínima	2010	Buenos Aires
	Resolución N° 4196, sobre el Proyecto de Servicios de Educación Inicial de Matrícula Mínima (SEIMM)	2002	Buenos Aires
	Resolución N° 5170, sobre la implementación del Proyecto de Experiencia Educativa "Salas Maternales: madres, padres, hermanos/as mayores, todos en Secundaria"	2008	Buenos Aires
Reglamentos escolares provinciales	Marco pedagógico y normativo del nivel inicial	2016	San Juan
	Marco pedagógico y normativo del nivel inicial	2010	Entre Ríos
	Reglamento de escuelas comunes	1981	Catamarca
	Reglamento de escuelas primarias	1982	Tucumán
	Reglamento de Jardines de Infantes	1992	Santa Cruz
	Reglamento de la Ley de Nivel Inicial N° 10.411	1990	Santa Fe
	Reglamento de nivel inicial	1987	Salta
	Reglamento de nivel inicial	2003	Jujuy
	Reglamento del Sistema Educativo de Gestión Pública	2006	CABA
	Reglamento general de escuelas	1969	Salta
	Reglamento general de escuelas	1981	Santiago del Estero
	Reglamento general de escuelas	2014	Río Negro
	Reglamento general de escuelas para la provincia de Córdoba	1938	Córdoba
	Reglamento general de escuelas	1977	Chubut
	Reglamento general de las instituciones educativas de la provincia de Buenos Aires	2012	Buenos Aires
	Reglamento general para los jardines de infantes	1972	Buenos Aires
	Reglamento interno general de escuelas	1982	Corrientes
	Reglamento marco pedagógico y normativo del nivel inicial	2013	Misiones
	Reglamento orgánico para las unidades educativas del nivel inicial de la provincia del Chaco	1992	Chaco

Disposiciones provinciales	Disposición N° 388, sobre la gratuidad de la inscripción	2017	Catamarca
	Disposición N° 36, sobre las pautas técnicas y operativas del procedimiento del Sistema de Inscripción en Línea	2016	CABA
Circulares provinciales	Circular N° 4, sobre las inscripciones en el Nivel Inicial	2013	Salta
	Circular N° 4, sobre los modelos organizacionales en el Nivel Inicial	2014	Chubut
	Circular N° 6, sobre el Ingreso, permanencia, asistencia y las orientaciones para el cuidado de las trayectorias escolares de los/as niños/as de nivel inicial	2013	Corrientes
Diseños curriculares	Diseño Curricular. Nivel de Educación Inicial	2015	Santa Cruz
	Diseño Curricular. Nivel de Educación Inicial. Parte II: Jardín Maternal	2015	Santa Cruz
	Diseño Curricular. Nivel de Educación Inicial. Parte III: Jardín de Infantes	2015	Santa Cruz
	Diseño Curricular para la Educación Inicial. Versión preliminar	2018	Río Negro
	Diseño Curricular para la Educación Inicial	2008	Buenos Aires
	Diseño Curricular para la Educación Inicial. Primer Ciclo	2012	Buenos Aires
	Diseño Curricular Provincial. Nivel Inicial	2015	Mendoza
	Diseño Curricular. Nivel Inicial	1997	Formosa
	Diseño Curricular. Nivel Inicial	2012	La Pampa
	Diseño Curricular Jurisdiccional para el Nivel de Educación Inicial	2014	Misiones
	Diseño Curricular del Nivel Inicial	1997	Santa Fe
	Diseño Curricular. Educación Inicial	1997	Corrientes
	Diseño Curricular para Educación Inicial	2010	Salta
	Diseño Curricular de la Educación Inicial	2011	Córdoba
	Diseño Curricular de Educación Inicial	2012	San Juan
	Diseño Curricular de Educación Inicial	2013	Chubut
	Diseño Curricular de Educación Inicial-Primer ciclo-Jardín Maternal	2015	San Juan
	Diseño Curricular para Jardines de Infantes de 3, 4 y 5 años	2015	Tucumán
	Diseño Curricular Provincial. Educación Inicial	2015	Jujuy

Diseños curriculares	Lineamientos Provinciales para el Primer Ciclo de Nivel Inicial: Jardín Maternal	2015	Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
	Diseño Curricular para la Educación Inicial, niños desde 45 días hasta 2 años	2016	CABA
	Diseño Curricular para la Educación Inicial	2015	La Rioja
	Diseño Curricular Educación Inicial. Jardín Maternal y Jardín de Infantes	2016	Catamarca
	Diseño Curricular para el Nivel Inicial. 3, 4 y 5 años	2011	Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
	Currículum para la Educación Inicial	2013	Chaco
	Diseño Curricular. Nivel Inicial	1997	San Luis
	Lineamientos Curriculares para la Educación Inicial	2008	Entre Ríos
	Diseño Curricular para la Educación Inicial	2000	CABA
	Diseño Curricular para la Educación Inicial. Niños de 2 y 3 años	2000	CABA
	Diseño Curricular para la Educación Inicial. Niños de 4 y 5 años	2000	CABA
	Diseño Curricular del Nivel Inicial	1995	Neuquén
	Diseño Curricular de Santiago del Estero. Nivel Inicial	1997	Santiago del Estero
	Diseño Curricular de la Formación Docente de Nivel Inicial y Nivel Primario	2008	Buenos Aires
	Diseño Curricular para la Formación Docente de Educación Inicial	2008	Entre Ríos
	Diseño Curricular. Profesorado de Educación Inicial. Profesorado de Educación Primaria	2008	Córdoba
	Diseño Curricular Jurisdiccional para la Formación Docente Inicial del Profesorado de Educación Inicial de la provincia de Tierra del Fuego	2008	Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
	Diseños Curriculares provinciales para la Formación Docente Inicial Profesorado de Educación Inicial	2009	Catamarca
	Diseño Curricular Jurisdiccional del Profesorado de Educación Inicial	2009	Formosa
	Diseño Curricular Jurisdiccional. Profesorado de Educación Inicial	2009	La Pampa
	Diseño Curricular para la Educación Superior. Profesorado de Educación Inicial	2009	La Rioja

Diseños curriculares	Diseño curricular jurisdiccional de la carrera de Profesorado en Educación Inicial	2009	San Juan
	Profesorado de Educación Inicial. Diseño para la Formación Docente	2009	Santa Fe
	Diseño Curricular Jurisdiccional Profesorado de Educación Inicial	2010	Corrientes
	Diseño Curricular para la Educación Inicial	2014	Chaco
	Diseño Curricular jurisdiccional. Profesorado de Educación Inicial	2014	Chubut
	Diseño Curricular de la Provincia de Mendoza. Profesorado de Educación Inicial	2014	Mendoza
	Diseño Curricular jurisdiccional para el Profesorado de Educación Inicial	2014	Misiones
	Diseño Curricular provincial para la Formación Docente Inicial del Profesorado de Educación Inicial	2014	Santa Cruz
	Profesorado de Nivel Inicial	2014	Tucumán
	Diseño Curricular provincial. Profesorado de Educación Inicial	2015	Jujuy
	Diseño Curricular jurisdiccional. Profesorado de Educación Inicial	2015	Río Negro
	Diseño Curricular jurisdiccional. Profesorado de Educación Inicial	2015	Salta
	Diseño Curricular jurisdiccional. Profesorado de Educación Inicial	2016	San Luis
	Profesorado de Educación Inicial	2008	CABA
	Diseño Curricular. Profesorado de Educación Inicial	2015	Neuquén
	Diseño curricular. Profesorado de Educación Inicial	2015	Santiago del Estero
Ordenanzas provinciales	Ordenanza N° 35514 y sus modificatorias, sobre la constitución, funcionamiento y control de las asociaciones cooperadoras	1980	CABA
	Ordenanza N° 43478 y sus modificatorias, sobre los servicios de comedores	1989	CABA
	Ordenanza N° 40593 y sus modificatorias. Estatuto del Docente	2017	CABA

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A.** (2012). La infancia como sujeto de derechos según UNICEF. *Pedagogía y Saberes*, 37, 89-101.
- Aisenstein, Á., Guevara, J. y Feijoó, M.** (2017). Estado de la cuestión acerca de las investigaciones históricas sobre la formación inicial docente de maestros y profesores en Argentina en el período 1860-1990. *Anuario de La Sociedad Argentina de Historia de La Educación*, 18(1), 133-155.
- Antelo, E.** (2004). ¿Qué quiere usted de mí? Lo incalculable en el oficio de enseñar. *La educación en nuestras manos*, 72.
- Ball, S. J.** (2012). *Politics and policy making in education: Explorations in sociology*. Abington: Routledge Library Editions.
- Barreto, P. N., Cora, M. I. y Luján, E. M.** (2017). Con la democracia: ¿se come, se cura y se educa? En Simon, N.A., Ponce, R.E. y Encabo, A.M. (Eds.), *Apuntes de historia y política del nivel inicial* (pp. 170-200). Luján: EdUNLu.
- Batiuk, V. y Coria, J.** (2015). *Las oportunidades educativas en el nivel inicial en Argentina. Aportes para mejorar la enseñanza*. OEI-UNICEF. Disponible en línea: http://oei.org.ar/lineas_programaticas/documentos/EDUCACION_Las_oportunidades__educativas_nivelinicial_UNICEF_OEI.pdf
- Bennett, J.** (2005). Curriculum issues in national policy-making. *European early childhood education research journal*, 13(2), 5-23. Disponible en línea: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13502930585209641>
- Bertram, T. y Pascal, C.** (2016). *Early Childhood Policies and Systems in Eight Countries*. International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA). Disponible en línea: <https://www.oopen.org/download?type=document&docid=1001890>
- Brailovsky, D.** (2016). *Didáctica del nivel inicial en clave pedagógica*. Buenos Aires: Noveduc.

- Broström, S.** (2006). Care and education: Towards a new paradigm in early childhood education. In *Child and youth care forum*, 5-6 (35), 391-409. Kluwer Academic Publishers-Plenum Publishers.
- Bosch, L., Menegazzo, L. y Galli, A.** (1985). *El jardín de infantes de hoy*. Buenos Aires: Librería del Colegio.
- Cammarota, A.** (2010). El Ministerio de Educación durante el peronismo: ideología, centralización, burocratización y racionalización administrativa (1949-1955). *Revista Historia de la Educación Latinoamericana* 15, 63-92. Disponible en línea: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3618460.pdf>
- Cardini, A., Díaz Langou, G., Guevara, J. y De Achával, O.** (2017). Cuidar, enseñar y criar al mismo tiempo: el desafío para las políticas públicas de infancia en Argentina. *Documentos de Políticas Públicas/Recomendación*, 189. CIPPEC. Disponible en línea: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/03/189-DPP-EDU-PS-Cuidar-ense%C3%B1ar-y-criar-al-mismo-tiempo-el-desaf%C3%ADo-para-las-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-para-la-primer-a-infancia-en-Argentina-11.pdf>
- Cardini, A. y Guevara, J.** (2019a). La regulación de la educación inicial en Argentina: panorama normativo. En Steinberg, C. y Cardini, A. (Eds.), *Mapa de la educación inicial en Argentina*. UNICEF-CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/publicacion/la-regulacion-del-nivel-inicial-en-argentina-panorama-normativo/>
- Cardini, A. y Guevara, J.** (2019b). La regulación de la educación inicial en Argentina: panorama curricular. En Steinberg, C. y Cardini, A. (Eds.), *Mapa de la educación inicial en Argentina*. UNICEF-CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/publicacion/la-regulacion-del-nivel-inicial-en-argentina/>
- Cardini, A. y Guevara, J.** (2019c). Los profesionales del nivel inicial en Argentina. En Steinberg, C. y Cardini, A. (Eds.), *Mapa de la Educación Inicial en Argentina*. UNICEF-CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/publicacion/los-profesionales-del-nivel-inicial-en-argentina/>
- Caruso, M. y Fairstein, G.** (1997). Las puertas del cielo. Hipótesis acerca de la recepción de la psicogénesis de raíz piagetiana en el campo psicológico argentino. En Puigrós, A. (Ed.), *Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955-1983)* (pp.157-220). Buenos Aires: Galerna.
- Carron, G. y De Grauwe, A.** (2003). *Cuestiones de actualidad en supervisión: una revisión de la literatura*. Instituto Internacional de Planeamiento Educativo (IIPE)-UNESCO. Disponible en línea: <https://pdfs.semanticscholar.org/95f0/3f90cffe82e058c0d590a3253e47bd35fc60.pdf>
- Cosse, I.** (2006). *Estigmas de nacimiento. Peronismo y orden familiar. 1946-1955*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. Disponible en línea: <http://www.sidalc.net/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=UCC.xisymethod=postyformato=2ycantidad=1yexpresion=mfn=114425>

- D'Alessandre, V.** (2018). *Avances en la construcción de Sistemas para la Protección Integral de los Derechos de la Primera Infancia en Iberoamérica*. En OEI, disponible en línea: <https://oei.cl/uploads/files/contracting/Experts/OEI-LIC-1-18/anexo-estudio-1.pdf>
- Del Bono, A., Mallimaci Barral, A., Cabrera, N., Bulloni Yaquina, M. y Saavedra, L.** (2017). *Maternidad y paternidad adolescente. El derecho a la educación secundaria*. Buenos Aires: UNICEF. Disponible en línea: <https://www.unicef.org/argentina/media/526/file/Salas%20maternales.pdf>
- Díaz Langou, G., De León, G., Florito, J., Caro Sachetti, F., Biondi, A. y Karczmarczyk, M.** (2019). *El género del trabajo. Entre la casa, el sueldo y los derechos*. Buenos Aires: CIPPEC-OIT-ONU Mujeres-PNUD. Disponible en línea: https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/11/el_genero_del_trabajo.pdf
- European Commission/EACEA/Eurydice** (2019). *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe-2019 Edition*. Eurydice Report. Publications Office of the European Union.
- Faur, E.** (2010). Desencuentros entre oferta y demanda de servicios de cuidado infantil en Buenos Aires. Lógicas en tensión. *Revista de Ciencias Sociales*, 23(27), 68-81. Disponible en línea: <https://www.redalyc.org/pdf/4536/453646114007.pdf>
- Feldfeber, M.** (2009). Nuevas y viejas formas de regulación del sistema educativo en Argentina. *Linhas críticas*, 15 (28), 25-43. Disponible en línea: <https://www.redalyc.org/pdf/1935/193514385002.pdf>
- Fernández, M., Lemos, M. y Wiñar, D.** (1997). *La Argentina fragmentada. El caso de la educación*. Buenos Aires: Miño y Davila.
- Fernández Pais, M.** (2017). Mujeres, género y jardín de infantes: entre el regazo materno y la sala. *Historia de la Educación. Anuario*, 18 (1), 111-132. Disponible en línea: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/81424/Documento_completo.pdf?sequence=1
- Fernández Pais, M.** (2018). *Historia y pedagogía de la educación inicial en la Argentina. Desde el proyecto sarmientino hasta los inicios del siglo XXI*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Florito, J., Karczmarczyk, M. y Petrone, L.** (2020). *Desarrollo integral de políticas de primera infancia: reflexiones para un camino posible. Documento de Trabajo N° 187*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en línea: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/02/187-DT-PS-Desarrollo-integral-de-pol%C3%ADticas-de-primera-infancia-reflexion.....pdf>
- García Hervás, I., Guevara, J. y Aisenstein, A.** (2020). *¿Puericultoras, técnicas o profesionales especializadas? Un análisis histórico de la formación docente para la educación infantil en Argentina a partir de sus planes de estudio*. Historia de la Educación. Anuario, 21(1).

- Gherardi, N., Pautassi, L. y Zibecchi, C.** (2012). De eso no se habla: el cuidado en la agenda pública. *Estudio de opinión sobre la organización del cuidado*. Buenos Aires: Equipo Latinoamericano de Justicia y Género. ELA. Disponible en línea: www.ela.org.ar
- Gormley Jr, W. T.** (2000). Early childhood education and care regulation: A comparative perspective. *International Journal of Educational Research*, 33 (1), 55-74. Disponible en línea: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0883035599000439>
- Guevara, J.** (2018). Saberes prácticos en la formación docente para la educación inicial. *Pedagogía y Saberes*, 48, 127-139.
- Guevara, J. y Cardini, A.** (2019). El lugar del currículum en la primera infancia: aportes de una mirada comparada. Profesorado. *Revista de Currículum y Formación del Profesorado*.
- Guevara, J., Nigro, M. y Cardini, A.** (2020). *El sentido del currículum para la primera infancia en América del Sur. Documento de Trabajo N° 190*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en línea: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/06/190-DT-EDU-El-sentido-del-curr%C3%ADculum-Guevara-Nigro-Cardini-abril-2020.pdf>
- Herrera Vega, M. E.** (2019). *Qué y cómo se enseña en el jardín de infantes. Un estudio de casos sobre la organización y la práctica de la enseñanza en Villa Constitución, Santa Fe*. [Tesis de Maestría]. Disponible en línea: <http://repositorio.udes.edu.ar/jspui/bitstream/10908/16671/1/%5BP%5D%5BW%5D%20T.M.%20Edu%20Herrera%20Vegas%2C%20Mar%C3%ADa%20Eugenia.pdf>
- INFoD.** (2019) *Formación docente especializada. Propuestas formativas virtuales*. Disponible en línea: <https://infod.educacion.gob.ar/cursos>
- INFoD.** (2015). *Evaluación del desarrollo curricular y condiciones institucionales de la formación docente inicial: Informe Nacional sobre los Profesorados de Educación Inicial y de Educación Primaria*. Ministerio de Educación de la Nación.
- Maidana, E. d. P. y Merciai, M. F.** (2017). (Etapa 1945-1955). Los únicos privilegiados son los niños. En Simon, N.A., Ponce, R.E. y Encabo, A.M. (Eds.), *Apuntes de historia y política del nivel inicial (75-112)*. Luján: EdUNLu.
- Malajovich, A.** (2006). *Experiencias y reflexiones sobre la educación inicial: una mirada latinoamericana*. Siglo XXI.
- Martínez Figueira, M. E., Páramo-Iglesias, M. B. y Necho, C. de Matos, E. M.** (2015). Desafíos Actuales a la Inclusión: Un Estudio de Caso en un Aula de Preescolar Portuguesa. *Actualidades Investigativas en Educación*, 15 (1), 1-18. Disponible en línea: https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-47032015000100027

Mezzadra, F. y Veleza, C. (2014). *Apostar a la docencia. Desafíos y posibilidades para la política educativa argentina*. Buenos Aires: CIPPEC, Embajada de Finlandia, UNICEF.

Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y UNICEF (2013). Encuesta sobre condiciones de vida de niñez y adolescencia (ECOVNA). Principales Resultados 2011-2012. Buenos Aires: UNICEF y Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Disponible en línea: www.unicef.org/argentina/spanish/MICS_CierreJulio2013_BAJAWEB.pdf

Mira López, L. y Homar de Aller, A. (1970). *Educación preescolar*. Buenos Aires: Troquel. Disponible en línea: <http://pre-rutamaestra.santillana.com.co/rutamaestra/wp-content/uploads/2017/11/educacion-preescolar-en-colombia.pdf>

Moss, P. (2006). Structures, understandings and discourses: Possibilities for re-envisioning the early childhood worker. *Contemporary issues in early childhood*, 7 (1), 30-41.

Morgade, G. (1997). La docencia para las mujeres: una alternativa contradictoria en el camino hacia los saberes legítimos en: Morgade, G. (comp.) *Mujeres en la educación. Género y docencia en la Argentina 1870-1930*. IICE (UBA). Buenos Aires: Miño y Dávila.

Neuman, M. J., Josephson, K. y Chua, P. G. (2015). A Review of the Literature: Early childhood care and education (ECCE) personnel in low-and middle-income countries. *Early Childhood Care and Education Working Papers Series*, 4.

Rozengardt, A. (2014). *Estudio sobre el rol de los servicios no formales de cuidado y educación de la primera infancia como dispositivos de inclusión social. Propuesta de una Matriz de valoración del papel de los espacios no formales de cuidado y educación de la Primera Infancia en la realización de los derechos humanos de las niñas y los niños*. (1-146) [Tesis de Maestría]. Disponible en línea: <http://200.41.82.22/handle/10469/6485>

Oberhuemer, P., Schreyer, I. y Neuman, M. J. (2010). *Professionals in early childhood education and care systems: European profiles and perspectives*. Leverkusen: Barbara Budrich.

Pardo, M. y Adlerstein, C. (2016). Estado del arte y criterios orientadores para la elaboración de políticas de formación y desarrollo profesional de docentes de primera infancia en América Latina y el Caribe. OREALC/UNESCO. Disponible en línea: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245157.locale=es>

Petitti, E. M. (2013). Política y educación en la provincia de Buenos Aires durante el primer peronismo: reestructuración institucional e incorporación de nuevos actores (1946-1952). Espacios en Blanco. *Revista de Educación* (23), 241-273. Disponible en línea: <https://www.redalyc.org/pdf/3845/384539805011.pdf>

Ponce, R. E. (2017). (Etapa 1870-1944). Los derroteros del jardín de infantes: contra viento y marea. En Simon, N.A., Ponce, R.E. y Encabo, A.M. (Eds.), *Apuntes de historia y política del nivel inicial (18-74)*. Luján: EdUNLu.

- Ponce, R. E.** (2006). Los debates de la educación inicial en la Argentina. Persistencias, transformaciones y resignificaciones a lo largo de la historia. En Malajovich, A. (Ed.), *Experiencias y reflexiones sobre la educación inicial: una mirada latinoamericana* (19-102). Siglo XXI.
- Quiroz, A., Picco, P. y Soto, C.** (2011), *Actualizar el debate en la educación inicial: Políticas de enseñanza*. Ministerio de Educación de la Nación. Disponible en línea: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL002333.pdf>
- Reynaud, J. D.** (1988). Les régulations dans les organisations: régulation de contrôle et régulation autonome. *Revue française de sociologie*, 29 (1), 5-18. Disponible en línea: https://www.persee.fr/doc/rfsoc_0035-2969_1988_num_29_1_2475
- Reynaud, J. D.** (1997). *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*. Armand Colin. Disponible en línea: http://labo.nonmarchand.org/pmwiki/uploads/Textes/JeanDanielReynaudLesReglesDuJeu/JeanDanielReynaud_LesReglesDuJeu.pdf
- Rivas, A.** (2007). *El desafío del derecho a la educación en Argentina. Un dispositivo analítico para la acción*. CIPPEC. Disponible en línea: https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/07/el_desafio_del_derec.pdf
- Rockwell, E.** (1995). *La escuela cotidiana*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ros, N.** (2004). *La formación de la maestra jardinera: aportes a la construcción histórica de la formación docente*. [Tesis de Maestría]
- San Martín de Duprat, H.** (2017). (Etapa 1955-1974). Golpe a golpe (perdón Antonio Machado). En Simon, N. A., Ponce, R.E. y Encabo, A.M. (Eds.), *Apuntes de historia y política del nivel inicial (21-74)*. Luján: EdUNLu.
- Sarlé, P.** (2000), La educación infantil en la República Argentina: entre la tradición y la vanguardia, *23ª reunión anual de ANPED* (GT 7), Caxambú. Disponible en línea: http://anped.org.br/sites/default/files/gt_07_07.pdf
- Sarlé, P.** (2000). La educación infantil en la República Argentina: entre la tradición y la vanguardia. *Trabajo presentado en la 23ª reunión anual de ANPED, Caxambú, Brasil*. Disponible en línea: http://www.anped.org.br/sites/default/files/gt_07_07.pdf
- Simon, N. A., Ponce, R. E. y Encabo, A. M.** (2017). *Apuntes de historia y política del nivel inicial*. EdUNLu.
- Santillán, L.** (2014). El cuidado y la educación infantil en experiencias comunitarias: un análisis antropológico. *Educação, Sociedade e Culturas*, 41, 91-108. Disponible en línea: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/35423>
- Steinberg, C., Gatto, F. y Centrángolo, O.** (2011). *Desigualdades territoriales en la Argentina: insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo*. CEPAL. Disponible en línea: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3853/S2011940_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Steinberg, C.** (2015). *Desigualdades sociales, políticas territoriales y emergencia educativa. La educación argentina hoy. La urgencia del largo plazo*. Buenos Aires: Fundación OSDE, Siglo XXI.
- Steinberg, C. et al.** (2019). Educación, territorio y sociedad. Un estudio multidimensional sobre las desigualdades sociales y educativas en Argentina. En Gluz, N. y Steinberg, C. *Desigualdades educativas, territorios y políticas sociales*. Colección Actas y Ponencias. Buenos Aires: UNICEF-UNGS, 80-105.
- Steinberg, C. y Giacometti, C.** (2019). La oferta de educación inicial en Argentina. En Steinberg, C. y Cardini, A. (Eds.), *Mapa de la educación inicial en Argentina*. UNICEF-CIPPEC. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/informes/mapa-educacion-inicial-argentina>
- Steinberg, C. y Scasso, M.** (2019). El acceso a la educación inicial en Argentina. En Steinberg, C. y Cardini, A. (Eds.) *Mapa de la Educación Inicial en Argentina*. UNICEF-CIPPEC. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/informes/mapa-educacion-inicial-argentina>
- Terigi, F.** (2010) *Los sistemas nacionales de inspección y la supervisión escolar. Revisión de literatura y análisis de casos*. IIEP-UNESCO.
- UNICEF.** (2006). *Estado mundial de la infancia 2007: La mujer y la infancia. El doble dividendo de la igualdad de género*.
- UNICEF.** (2016). *Para cada niño, el mejor comienzo. Documento de posicionamiento*. UNICEF. Disponible en línea: <https://www.unicef.org/argentina/media/626/file/Primera%20infancia%202010-2016.pdf>
- UNICEF.** (2017). *La primera infancia importa para cada niño*. Disponible en línea: https://www.unicef.org/spanish/publications/files/UNICEF_Early_Moments_Matter_for_Every_Child_Sp.pdf
- UNICEF.** (2019) Elecciones 2019. *La deuda es con la niñez y la adolescencia*. Disponible en línea: <https://www.unicef.org/argentina/media/6506/file/Posicionamiento%20UNICEF%20-%20Elecciones%202019.pdf>
- UNICEF/FLACSO.** (2017). *Línea de base sobre servicios de primera infancia en el NEA y NOA. Relevamiento de las características y calidad de los servicios de cuidado* [Diapositivas de PowerPoint].
- UNICEF/FLACSO/CIPPEC.** (2015). *Análisis de los Centros de Primera Infancia. Principales resultados*. Disponible en línea: <https://www.unicef.org/argentina/media/766/file/An%C3%A1lisis%20CPI.pdf>
- Urban, M., Cardini A. y Flórez Romero, R.** (2018). *It takes more than a village. Effective Early Childhood Development, Education and Care services require competent systems*. CARI-CIPPEC. DT20 Argentina. Disponible en línea: https://t20argentina.org/wp-content/uploads/2018/07/TF-1-It-takesmore-than-a-village_final_with-template.pdf

- Urban, M., Vandenbroek, M., Lazzari, A., Peeters, J. y van Laere, K.** (2011). *Competence requirements in early childhood education and care (CoRe)*. Londres-Gante: University of East London-Universiteit Gent. Disponible en línea: <https://repository.uel.ac.uk/download/9042a29ce025180654ef27de2018c65574380e0cd1e49d-5621610773f347b182/2908979/CoRe-Research-Documents-2011.pdf>
- Veleda, C.** (2014). Regulación estatal y segregación educativa en la Provincia de Buenos Aires. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas* 22, 1-18. Disponible en línea: <https://www.redalyc.org/pdf/2750/275031898059.pdf>
- Violante, R. y Soto, C.** (2010). *Aportes para el desarrollo curricular. Didáctica de la Educación Inicial*. Ministerio de Educación de la Nación. Disponible en línea: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL002481.pdf>

ACERCA DE LAS AUTORAS

Alejandra Cardini

Directora del Programa de Educación de CIPPEC. Doctora en Educación (Universidad de San Andrés), magister en políticas educativas (Universidad de Londres), licenciada en Sociología (Universidad de Buenos Aires) y profesora de nivel primario. Estuvo a cargo de proyectos vinculados al análisis, asesoramiento e incidencia en política educativa, en la Argentina y en el exterior. Fue investigadora en la Universidad de San Andrés, el Centre for Critical Education Policy Research (Universidad de Londres) y en el British Council. Trabajó en el Ministerio de Educación de la Nación, en relación con los ministerios provinciales, y lidera desde 2018 el capítulo de Educación del T20. Se ha desempeñado como docente primaria y universitaria, en universidades nacionales y extranjeras. Actualmente, dicta clases de Política Educativa en la Universidad de San Andrés y en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Austral.

Jennifer Guevara

Investigadora asociada del Programa de Educación de CIPPEC. Doctora en Educación (Universidad de San Andrés) y licenciada en Ciencias de la Educación (Universidad de San Andrés). Investiga y publica sobre políticas de primera infancia e instituciones y trabajadores que se ocupan de la crianza, la enseñanza y el cuidado de los más pequeños. Se ha desempeñado como docente en universidades nacionales y latinoamericanas y como becaria doctoral y posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Actualmente, se desempeña como Fellow postdoctoral en la Dublin City University.

Cora Steinberg

Especialista de Educación de UNICEF. Magister en Políticas Sociales y Planeamiento, (London School of Economics) y licenciada en Sociología (Universidad de Buenos Aires). En su carrera profesional se ha desempeñado en el Ministerio de Educación de la Nación, en el Ministerio de Trabajo y en el Ministerio de Desarrollo Social. Ha sido consultora en el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (IIPE-UNESCO) Buenos Aires, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y UNICEF. Sus temas de investigación y publicaciones están relacionados con las desigualdades sociales, territoriales y educativas. Es profesora adjunta de la Universidad Pedagógica Nacional.

ACERCA DE UNICEF Y CIPPEC

UNICEF

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) es un organismo de la Organización de las Naciones Unidas que trabaja para garantizar el cumplimiento de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes en más de 190 países y en los lugares más difíciles del mundo para llegar a los más necesitados. En la Argentina, los niños, niñas y adolescentes enfrentan desafíos para acceder a su derecho a educación, inclusión, salud, protección y participación. El programa de trabajo de UNICEF en la Argentina se enfoca en estas cinco áreas temáticas con el objetivo de mejorar el acceso de cada niño, niña y adolescente a derechos, bienestar y oportunidades de desarrollo.

CIPPEC

El Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico, y Estado y Gobierno a través de los programas de Educación; Protección Social; Instituciones Políticas; Gestión Pública; Monitoreo y Evaluación; Desarrollo Económico; y Ciudades.

