

LAS TENSIONES DEL FORMATO ESCOLAR EN LAS NUEVAS CONFIGURACIONES DE LA RELACIÓN FAMILIA/COMUNIDAD/ ESCUELA:

UNA EXPERIENCIA DE EDUCACIÓN INFANTIL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

**Flavia Terigi, Universidad de Buenos Aires/ Universidad Nacional de General Sarmiento, Ex Subsecretaria de Educación de la Ciudad de Buenos Aires.
Roxana Perazza, Ex Secretaria de Educación de la Ciudad de Buenos Aires.**

Citation

Terigi, F., Perazza, R. (2006). Las Tensiones Del Formato Escolar en las Nuevas Configuraciones de la Relación Familia/ Comunidad/ Escuela: Una experiencia de educación infantil en la Ciudad de Buenos Aires, *Journal of Education for International Development* 2:3. Retrieved from <http://www.equip123.net/jeid/articles/4/LasTensionesDelFormatoEscolar.pdf> on [insert month], [insert day], [insert year].

Resumen

Mediante el análisis de la experiencia del Programa de fortalecimiento a las iniciativas de educación infantil de organizaciones comunitarias e instituciones dependientes de organismos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, este trabajo ofrece elementos para comprender la especificidad de los desafíos que implican los cambios en la educación infantil en sistemas con un importante desarrollo institucional del nivel inicial. Se sostiene que las experiencias de base comunitaria que ponen en cuestión la separación familia/ comunidad/ escuela no son sólo un paliativo para la expansión insuficiente del formato escolar, sino una vía para ampliar el carácter público de la escuela pública, para transferir poder cultural hacia sectores tradicionalmente excluidos, y para fortalecer la organización para la reivindicación y defensa de los derechos sociales.

Abstract

This paper analyzes the program of community organizations and institutions created by the local government of the City of Buenos Aires. It provides some insights into the specific challenges of changing early childhood education in education systems that have made significant strides in developing early education. The authors argue that the community-based experience that challenges the separation of family/community/school is not only a paliative for the insufficient expansion of the school setting but also provide a way to expand the public character of public schools, to transfer cultural power to traditionally excluded sectors, and to strengthen the organization for the defense of basic rights.

El formato escolar en el nivel inicial

La historia del nivel inicial ha traccionado a la educación infantil hacia el formato escolar. Este aserto puede resultar extraño y aún enojoso para los docentes que se desempeñan en este nivel y para algunos de sus especialistas, sobre todo si consideramos lo mucho que la tradición pedagógica de la educación infantil ha cuestionado los aspectos del formato escolar que considera más rígidos, como el disciplinamiento de los cuerpos, la diferenciación de los contenidos, la fragmentación de la jornada escolar, la separación juego/ trabajo o el desajuste en las demandas cognitivas de la escuela.

Sin embargo, en los países en los que el Estado asumió tempranamente la expansión de la educación infantil, las instituciones de nivel inicial se han desarrollado como escuelas: esto es, son instituciones cuya organización retoma y expresa los determinantes duros del dispositivo escolar moderno. Recuérdese que, bajo la definición genérica de unos fines pedagógicos, lo que caracteriza a la institución escolar es la particular forma de organizar series de actividades que permitan a los sujetos alcanzar esos fines (Baquero y Terigi, 1997). Trilla propuso en su oportunidad una serie de notas distintivas de la escuela como institución educativa (Trilla, 1985); a los fines de este trabajo, interesa señalar que, en el desarrollo educativo occidental, el formato escolar se fundó en la separación del niño de su familia, y en la reunión (“encierro”) de los niños de una misma edad, a la misma hora y en el mismo lugar, para que desarrollen actividades formativas comunes al comando de un adulto.

No sólo la historia institucional del nivel inicial tracciona hacia el formato escolar: también lo hace la historia de sus luchas contra las perspectivas asistencialistas o higienistas de la educación de la primera infancia. El nivel inicial ha trajinado durante todo el siglo XX para definir la identidad de sus instituciones como educativas (y no asistenciales) y para ganarles un reconocimiento público que las diferenciara de las “otras” instituciones para la primera infancia, que considera “no educativas”. Es visible que parte de la estrategia para lograr este reconocimiento se ha orientado a homologar las instituciones del nivel al formato escuela. Insistiremos en que, aunque en los jardines de infantes y escuelas infantiles se hayan “ablandado” algunos rasgos rígidos de la escuela, estas instituciones buscan “ser escuela”, en el sentido en que lo estamos planteando aquí. Por lo mismo, hoy en día la defensa del carácter educativo del nivel inicial está asociada en el imaginario de muchos de quienes trabajan en él al formato escuela, y las demandas de las familias se orientan en el mismo sentido.

Desde la perspectiva que anima este trabajo, los rasgos del formato escolar (separación familia/escuela, “encierro”, agrupamiento, simultaneidad, entre los principales) no son buenos o malos per se: son los rasgos del tipo de institución que las sociedades occidentales fueron capaces de armar (y luego exportar) para resolver la cuestión de una educación con pretensiones de universalización.

Tampoco son los únicos posibles: la investigación histórico- educativa ha mostrado que llegaron a consolidarse a través de procesos complejos (véase, por ejemplo, el análisis de Querrien acerca del triunfo de la simultaneidad como organización básica de la enseñanza, Querrien, 1979). Ahora bien, independientemente de las valoraciones que pueden hacerse sobre ellos, numerosos estudios han mostrado que estos rasgos tienen consecuencias en el modo en que se organiza la vida cotidiana de quienes asisten a la escuela en calidad de alumnos. Más aún, contribuyen fuertemente a determinar el significado de la experiencia que es posible para los niños en estos establecimientos que llamamos genéricamente “escuelas”, según el brillante análisis que realizó Jackson sobre la vida en las aulas (Jackson, 1991).

Nos encontramos en una fase del desarrollo institucional de los sistemas educativos occidentales en la que el formato escuela se encuentra severamente cuestionado. No es menor la discusión acerca de si se lo cuestiona porque funciona mal (como parece suponer la mayor parte de la crítica no especializada, en especial la de los medios de comunicación) o si se lo cuestiona precisamente porque ha triunfado (como sugieren Dubet, 2004, Esteve, 2006, y otros). Dilucidar este asunto está ocupando importantes debates; no pretendemos saldarlos aquí, pero es en este contexto de valoración y a la vez de cuestionamiento al formato escolar que se propone considerar que los niveles del sistema que en los países de América Latina afrontan procesos de expansión (como el nivel inicial o la escuela secundaria, niveles que están lejos de la universalización en la región) tienen una oportunidad de rediseño que vale la pena explorar.

Desde la perspectiva que anima este trabajo, el nivel inicial presenta condiciones favorables para explorar modelos alternativos a la estructura educativa formal. Esta evaluación surge con claridad si se lo compara con el nivel educativo más cuestionado en el presente debido a sus dificultades para adecuarse a sus nuevos públicos: la escuela media (Jacinto y Terigi, en prensa). Como la educación secundaria, el nivel inicial también deberá expandirse en los próximos años; pero, mientras que la imbricación currículo/ puestos de trabajo/ organización institucional de la escuela secundaria se muestra poco flexible a la posibilidad de cambios sustantivos, en el nivel inicial la situación es diferente: su tradición de reflexión pedagógica e innovación, la calificación comparativamente alta de sus docentes, y la estructura de los puestos de trabajo, son tres importantes diferencias entre las que pueden computarse a favor de la mayor adaptabilidad del nivel inicial a los cambios.

El desafío de promover cambios en el formato escolar:

¿En qué direcciones promover el cambio en el formato escolar? ¿Cuáles de ellas son accesibles en el nivel inicial? Uno de los rasgos del dispositivo escolar que mayor revisión amerita para fortalecer el carácter público de la escuela pública es la separación familia/ escuela.¹ Se trata de trascender los límites del afuera y del adentro de la escuela, constituyendo espacios colaborativos que promuevan formas de corresponsabilidad por los progresos de los niños y niñas, y abran el debate pluralista sobre la dirección y los contenidos que deben asumir las propuestas educativas.

Al menos en la educación infantil, debería ser posible comenzar a quebrar la lógica según la cual la condición de la educación escolar es la separación familia/ escuela. Numerosos países como Francia, México, Guatemala, EE.UU., El Salvador, Cuba -por nombrar solo algunos y mostrando la diversidad-, realizan desde hace tiempo esfuerzos por explorar modelos alternativos a la estructura educativa formal para atender a los niños pequeños. Importantes experiencias que han tomado escala nacional (como sucede en Cuba y El Salvador) buscan desencadenar o fortalecer el potencial socio-educativo de las comunidades, transfiriendo poder cultural hacia sectores tradicionalmente excluidos. Estos antecedentes inspiraron aspectos concretos de la política de educación infantil desarrollada en la Ciudad de Buenos Aires, capital de la República Argentina, a través del “Programa de fortalecimiento a las iniciativas de educación infantil de organizaciones comunitarias e instituciones dependientes de organismos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA)” (en adelante, Programa de Fortalecimiento). En ese programa, el Estado decidió basar su acción educativa ya no sólo en instituciones propias, sino también en aquellas organizaciones comunitarias estables (algunas, con trayectoria en el área educativa), que se mostraran con fines e iniciativa propios, que buscaran atender la educación de sus niños y niñas con prácticas diferentes a las que realizan las escuelas, y que pudieran converger para ello con el Estado.

El análisis de este Programa ofrece elementos de interés para comprender mejor los asuntos que es necesario considerar cuando se asume el desafío de promover cambios en el formato escolar en sistemas con un importante desarrollo institucional del nivel inicial. En efecto, administraciones que cuentan con una red escolar expandida en el nivel tienen un margen mucho menor para la reorganización institucional que las que deben promover su expansión: en este último caso, es más factible hacerlo generando al mismo tiempo nuevos modelos organizacionales. En este sentido, el esfuerzo realizado en la Ciudad de Buenos Aires es distinto del que realizaron y realizan en la región países como Cuba, El Salvador o en estos momentos Venezuela, en los que la expansión de la

¹ Una revisión de las bases de datos de la Red Latinoamericana de Investigaciones en Educación (REDUC), realizada por Blanco y Umayahara (2004), revela que en 2004 existían 620 documentos sobre el tema de la relación familia/ escuela en la educación infantil, considerando sólo los producidos en los diez años previos; una cifra que daría testimonio del interés de la cuestión.

atención a la primera infancia es más reciente y puede tener lugar bajo formatos organizacionales diversos.²

El contexto

La Ciudad de Buenos Aires³ tiene una rica tradición en el desarrollo de la educación infantil en el tramo 45 días/ cinco años, tramo conocido en la estructura de su sistema educativo como Nivel Inicial.⁴ Desde hace muchos años, la Secretaría de Educación (en adelante, la SED)⁵ ha ofrecido educación inicial bajo el formato escolar. En tal sentido, el desarrollo del nivel ha tenido lugar bajo la forma de un plan prolongado en el tiempo que incrementó el número de instituciones del nivel, diversificó las modalidades (incorporando, por ejemplo, la Jornada Completa), amplió los grupos etáreos atendidos (en especial, en el tramo 45 días- 2 años) y expandió territorialmente el servicio.

Como resultado de estas decisiones de política educativa sostenidas a través de distintas gestiones de gobierno, se produjo una importante expansión del nivel con el consiguiente incremento de la cobertura. De acuerdo con los datos censales de 1991 y 2001, la tasa de escolarización de la población de 5 años era del 84% en 1991 (Pascual, 2001), y diez años después había trepado al 95%: de acuerdo al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, en ese entonces residían en la Ciudad de Buenos Aires 1737 niños/as de cinco años que no asistían a instituciones de nivel inicial, una cifra que constituía el 5% del grupo de edad. Dos años más tarde, la Encuesta Anual de Hogares del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) revelaba que en el 2003 la tasa de escolarización de la población de cinco años ascendía al 98,9% (DIE, 2005), una cifra próxima a la universalización:⁶ en números absolutos, si se tiene en cuenta que el grupo de edad asciende a 30.851

²Así, por ejemplo, el programa cubano *Educa a tu Hijo* –programa que goza de alto reconocimiento internacional- convive con la educación infantil de formato escolar y es tan importante en número como la segunda.

³Al lector extranjero le será de utilidad saber que la capital de la República Argentina fue, hasta 1996, territorio administrado por el Gobierno Nacional. El Presidente de la Nación proponía al Intendente Municipal; el cuerpo legislativo propio (llamado Concejo Deliberante) intervenía en un número limitado de asuntos. Con la reforma de la Constitución Nacional, la Municipalidad alcanzó el estatuto de Ciudad Autónoma, sancionó su propia Constitución local y eligió por primera vez sus autoridades, hecho este último que sucedió en el año 1996.

⁴En la República Argentina, el nivel inicial abarca a los niños desde 45 días a 5 años de edad inclusive. Desde la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993 (ley que hoy está en proceso de derogación, pues el Poder Ejecutivo ha presentado al Congreso un proyecto de Ley de Educación Nacional), la sala de cinco años (el tramo tradicionalmente conocido como “preescolar”) es obligatoria. La prestación concreta del servicio educativo en el nivel inicial se realiza a través de instituciones estatales y privadas que responden a diversos modelos de organización, como los jardines maternos, los jardines de infantes y las escuelas infantiles. Además, en el tramo 45 días- 2 años hay una importante cantidad de instituciones no educativas con fines de lucro que prestan un servicio conocido como “de guardería”, y un número menor de organizaciones de base comunitaria que desarrollan propuestas para este grupo de edad cuya intencionalidad y potencialidad educativa es objeto de análisis en este trabajo.

⁵En marzo de 2006, una ley sancionada por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires modificó la organización del Poder Ejecutivo de la ciudad, pasando las Secretarías a transformarse en Ministerios. En este artículo preferiremos la denominación *Secretaría de Educación*, en parte porque es la denominación contemporánea de las acciones que se analizarán aquí, en parte porque el reciente cambio de *status* institucional no se refleja aún en el lenguaje usual de la educación porteña.

⁶La obligatoriedad de la sala de cinco años está estipulada en la Constitución de la Ciudad, que en su artículo 24 establece que la educación es obligatoria en su territorio desde los cinco años de edad y hasta completar diez años de escolaridad, o el período mayor que la legislación determine. Una ley posterior, la

niños y niñas, eso significa que se habría reducido a 339 la cifra de niños de cinco años que no asisten al nivel inicial. La dinámica demográfica de la Ciudad (que es receptora de población migrante tanto del interior del país como de los países limítrofes) hace oscilar las cifras, pero la tendencia interanual parece clara a favor de la universalización de la cobertura en cinco años y la ampliación de la cobertura en las otras edades.

Junto con ello, se ha desarrollado un interesante proceso de configuración de la identidad del nivel en la Ciudad, con el reconocimiento de la centralidad de su función educativa por sobre otras que se le han requerido históricamente, como la asistencial o la socializadora. El reconocimiento de esta identidad se expresó en la definición de un corpus de contenidos curriculares específicos⁷ y en la creciente especialización de las instituciones del nivel.

El reconocimiento de la especificidad de la educación inicial tiene su correlato en la creciente demanda de las familias para que los niños y niñas acceden al nivel a edades cada vez más tempranas. Contra lo que suele afirmarse, esta demanda no se vincula sólo con la necesidad de “hallar lugar” para los chicos mientras las madres trabajan, sino con la valoración de los efectos formativos de la estadía de los niños y niñas en las instituciones del nivel.

En el año 2002, y sin excusar la responsabilidad de seguir expandiendo las instituciones de nivel,⁸ la SED abrió una nueva etapa en la configuración de la educación infantil en la Ciudad. El desafío planteado fue el de encontrar unos diseños organizacionales en los cuales participaran con sus respectivos saberes los docentes y también los padres, las madres y los otros adultos significativos para los chicos, en los que se generara un ambiente de corresponsabilidad sobre los progresos de los niños y niñas, en los que se favoreciera el respeto por las características sociales y culturales de la comunidad y por sus potencialidades organizativas. A tal fin, se organizó el Programa de Fortalecimiento, a cuya presentación se destina el apartado siguiente.

El Programa de Fortalecimiento

La SED determinó la creación de este Programa para favorecer la utilización de los recursos disponibles en la Secretaría con tres finalidades:

- Conveniar con organizaciones comunitarias interesadas en ello el inicio o la profundización de actividades educativas destinadas a la población infantil.

ley 898 sancionada en el año 2002, extendió la obligatoriedad escolar hasta la finalización de la enseñanza secundaria.

⁷Desde el año 1989, las instituciones de nivel inicial contaban con un Diseño Curricular propio, centrado en el tramo superior del nivel. Ese Diseño fue reformulado en el año 1999, a fin de abarcar la totalidad del nivel bajo un marco curricular común. El *Diseño Curricular para la Educación Inicial* contiene prescripciones específicas para la atención de niños de 45 días a 2 años, para sala de dos y tres años, y para salas de cuatro y cinco años, expresando estas distinciones una organización ciclada de la propuesta pedagógica del nivel.

⁸En el marco de la misma gestión de gobierno, el nivel inicial pasó de 178 establecimientos en el año 2000 (año de inicio de la gestión) a 184 en el año 2003. El incremento en el número de establecimientos no siempre correspondió a nuevas vacantes (en algunos casos se desdoblaron establecimientos existentes para darles una escala organizacional adecuada), pero de los nueve edificios escolares destinados a nuevas instituciones, seis fueron para instituciones de Nivel Inicial, incrementándose en 1500 las vacantes disponibles con respecto a comienzos del 2001.

- Fortalecer el carácter educativo de instituciones que atienden población infantil dependientes de otros organismos del GCBA.⁹
- Explorar modalidades alternativas de atención educativa a la infancia en los servicios propios dependientes de la SED.

A lo largo de su desarrollo, el Programa de Fortalecimiento fue generando distintas líneas de trabajo: Se crearon secciones de nivel inicial en espacios comunitarios o en espacios cedidos por instituciones dependientes de otros organismos del GCBA, para ofrecer servicio educativo a niños de 4 y 5 años que no contaban con vacante en instituciones dependientes de la DAEI. Estas secciones fueron incorporadas a establecimientos existentes de educación infantil, bajo la conducción de sus equipos directivos, y en todos los aspectos se buscó homologarlas al formato escolar.

Se crearon secciones de nivel inicial en escuelas secundarias, para la atención educativa de niños y niñas de 45 días a 3 años cuyos padres asistieran a establecimientos dependientes de la SED (algunos, en turno vespertino o nocturno), contribuyéndose con ello a la retención y reinserción de los padres/madres adolescentes en la escuela media. Al igual que en el caso anterior, estas secciones fueron incorporadas a establecimientos existentes, asignándole su seguimiento a un miembro del equipo directivo cuya carga horaria se amplió para tal fin.

Se fortaleció el carácter educativo de los Jardines Infantiles Comunitarios (JIC)¹⁰ dependientes de la Secretaría de Desarrollo Social (otro ámbito del GCBA), a través de la inclusión de docentes especializados que desarrollaron tareas tanto con los niños como con los integrantes de la comunidad que colaboran y/o trabajan en las instituciones.¹¹

Se amplió la atención educativa de la primera infancia a través de la apertura de Centros Infantiles, que son propuestas destinadas a niños y niñas de 3 a 5 años (escolarizados o no) que tienen como ejes centrales el juego y los lenguajes expresivos de distintas disciplinas: teatro, expresión corporal, artes visuales, música y literatura. Los Centros Infantiles son a la vez una posibilidad para las familias a las que les resulta insuficiente el horario que ofrece el sistema formal, pues funcionan los sábados, días que no integran la semana lectiva en Argentina.

Se desarrollaron iniciativas de fortalecimiento de los procesos de crianza en la primera infancia, mediante la promoción de un espacio en el cual las mujeres embarazadas realizaran junto a otras

⁹Un estudio realizado durante el año 2001 por la Dirección Área de Educación Inicial y la Dirección General de Planeamiento de la SED dio cuenta de que 3986 niños entre 45 días y 5 años eran atendidos en 84 establecimientos de diverso grado de institucionalización que estaban relacionados con o dependían de otros organismos del GCBA, en especial de la Secretaría de Desarrollo Social. DGPL/DAEI (2001). *Estudio de la situación de la población educativa de Nivel Inicial en función de la cobertura total e integral de la demanda de segundo ciclo de Educación Inicial*. Coordinación: Magdalena Chiara. Buenos Aires: SED- GCBA.

¹⁰Más adelante se referirá a este proyecto como “Docentes en JIC”.

¹¹Los JIC están generalmente ubicados en barrios de la Ciudad que presentan dificultades habitacionales (como precariedad, hacinamiento y falta de servicios básicos) propias de las villas, inquilinatos, hoteles o pensiones. Una parte importante de estos jardines tuvieron su origen en la crisis hiperinflacionaria que atravesó la Argentina durante 1989. Estos jardines cubren una demanda de cuidado de los niños y las niñas que en algunos casos no obtienen vacantes en los jardines de la red escolar. Al mismo tiempo los JIC atienden a los niños en horarios muy extendidos que, en muchos casos, exceden la oferta horaria de los jardines de infantes que dependen de la Secretaría de Educación (Kaufmann, 2006).

mujeres con niños pequeños actividades tendientes a favorecer el desarrollo integral de los niños, en situaciones que permitieran recuperar experiencias y saberes construidos en algunos grupos comunitarios en cuestiones relativas al desarrollo y la crianza.

Finalmente, se viabilizaron y/o fortalecieron las iniciativas de educación infantil de las organizaciones sociales o comunitarias que se interesaron en conveniar acciones con la SED. El Programa analizó las demandas de las organizaciones, evaluó las características de los ámbitos físicos que ofrecían y otros aspectos relevantes para el cumplimiento de los requisitos para suscribir convenios o acuerdos de cooperación, y proveyó asistencia técnica y recursos para realizar las adecuaciones necesarias. Un aspecto importante de la iniciativa fue la intervención de las organizaciones en la elección de los docentes, dentro del marco de pautas establecidas por la SED que aseguraran la idoneidad del personal. Comunitarios. En muchas instituciones se incorporaron al plantel de la escuelas personas de la comunidad contratadas por el Estado como auxiliares no docentes. Además, en ciertos casos se crearon conducciones itinerantes con sede en las supervisiones escolares, con el fin de fortalecer y acompañar la tarea de los docentes comunitarios.

Decisiones estratégicas y problemas afrontados:

La experiencia del Programa de Fortalecimiento ha sido compleja, en parte debido a la complejidad intrínseca de sus propósitos, en parte debido a la variedad de iniciativas que emprendió. Las líneas de trabajo reseñadas no fueron planteadas todas desde el inicio del Programa; algunas se generaron a medida que fueron acercándose a la SED grupos, organizaciones y movimientos sociales que tenían entre sus objetivos viabilizar alternativas educativas (SED, 2003). Del análisis del desarrollo del Programa surgen reflexiones en torno a los aspectos estratégicos y a los problemas que se presentan cuando se quiere promover cambios en el formato escolar en sistemas con un importante desarrollo institucional del nivel inicial.

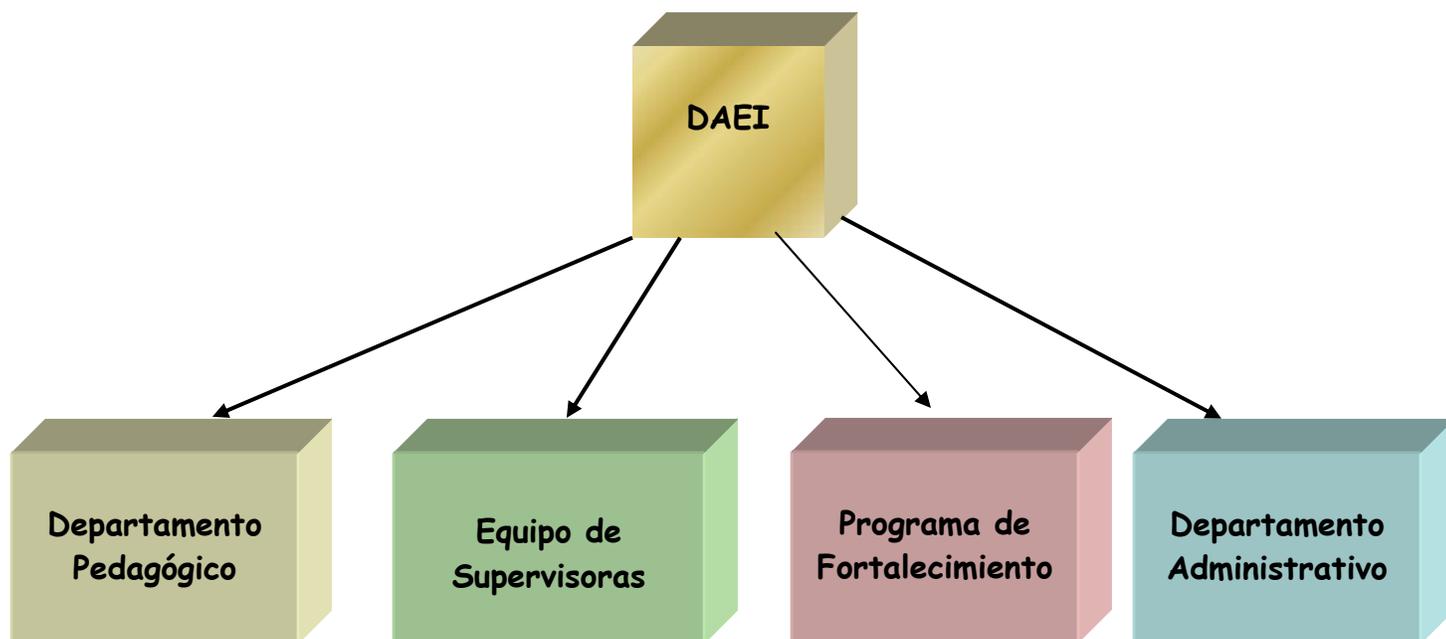
La primera decisión estratégica radica en determinar si un Programa de estas características debe colocarse bajo la dependencia de las instancias tradicionales de gobierno de la educación infantil o debe conservar autonomía. En el caso del Programa de Fortalecimiento, su creación tuvo lugar en el ámbito y bajo la dependencia de la Dirección Área de Educación Inicial (DAEI), el organismo encargado del conjunto de la educación inicial con formato escolar. Esta disposición administrativa fue resultado de una decisión estratégica: se buscaba inscribir un Programa que trabajaría con organizaciones comunitarias y exploraría otros formatos organizacionales, en los propósitos más generales de la DAEI de mejorar la atención educativa que se brinda a los niños de 0 a 6 años, de universalizar la cobertura de la población de 5 años, y de ampliar significativamente la atención educativa en otras edades en las zonas de la Ciudad donde se concentra la población de menores recursos. Mediante esta decisión se buscó además traccionar a la propia DAEI, como organismo encargado tradicionalmente del formato escolar de la educación infantil, hacia la resignificación de las concepciones sobre la infancia y la niñez, y ampliar sus perspectivas acerca del trabajo pedagógico con la primera infancia tanto en ámbito comunitario como en los procesos de institucionalización.

Se trató de una decisión organizacional que produjo grandes tensiones a lo largo del desarrollo del Programa. Un indicio de las tensiones lo da el tiempo transcurrido entre el inicio del Programa (finales del año 2002) y su consolidación normativa (finales de 2005). Durante todo el período intermedio, se desarrollaron discusiones abiertas y tensiones subterráneas a nivel de la Secretaría de Educación, acerca de la estabilidad a reconocerle al Programa. La discusión medular ha sido si el programa era una propuesta “mientras tanto” se seguía expandiendo el nivel y “hasta que” se completara su universalización bajo el formato escolar, o si se trataba de la exploración de nuevas

formas de organización de la educación infantil que interesaba consolidar. Es interesante señalar que la visión de lo “transitorio” del Programa, su consideración como una propuesta complementaria por parte de los equipos de supervisores y directivos, facilitó en algunas situaciones la expansión de las experiencias y su consolidación.

La estructura interna del organismo de gobierno que se hizo cargo del Programa es producto de estas tensiones, pues el Programa aparece en ella como una actividad diferenciada de los Departamentos y equipos tradicionales de la DAEI.

GCBA. Secretaría de Educación. Estructura de la DAEI. Marzo de 2006. FUENTE: GARCÍA (2006), página 4.



En este esquema de la organización de la DAEI, el Programa de Fortalecimiento aparece como una iniciativa paralela al desarrollo tradicional del nivel en la estructura de gobierno de la educación inicial.

Si bien este modo de incluir programas innovadores es usual en sus fases iniciales, y permite dar visibilidad a la intención transformadora, facilita que las áreas tradicionales de la administración permanezcan al margen. Debido al tiempo relativamente breve de desarrollo del Programa de Fortalecimiento, no es posible contar con una evaluación cierta de su articulación efectiva con el conjunto de la política de educación inicial; pero es necesario estar advertidos de que, a mediano y largo plazo, situaciones organizacionales como la presentada a propósito del Programa suelen dificultar la consolidación de las iniciativas.

Un aspecto problemático del Programa ha sido la tensión entre la diversidad de iniciativas y la intencionalidad programática.¹² Las posibilidades que se abren en cuanto a la generación de o la articulación con otras modalidades de educación infantil son muchas, y el Programa se propuso albergar la heterogeneidad de propuestas que pudieran provenir de los diversos actores. Ahora bien, era necesario asegurar que, sin desmedro de la diversidad de acciones, se sostuviera el sentido que las diversas iniciativas debían tener en relación con dos aspectos clave: con la calidad de la acción educadora sobre los niños y con el fortalecimiento del potencial socio- educativo de las organizaciones.

Estos aspectos estuvieron en el foco de las consideraciones en cada eventualidad en la que fue necesario determinar si una propuesta formulada por una organización social o comunitaria podía integrarse al Programa. “Los espacios educativos en las organizaciones sociales tienen su origen en la detección de necesidades de los grupos que las componen, y de la comunidad cercana a ellas. La dimensión educativa surge luego de un tiempo de la existencia de cada movimiento, es decir, que se plantean más bien como parte de la profundización de un proceso, la ampliación de un movimiento, la consolidación de la organización” (SED- GCBA, 2003:2). A lo largo de la experiencia del programa, fue configurándose un criterio que, si bien no fue sostenido con claridad desde el inicio, ya en el año 2005 regía las evaluaciones que la SED hacía para definir convenios con las organizaciones socio-comunitarias: apoyar su potencial educativo no en la perspectiva del mero reconocimiento de su capacidad de gestión, mucho menos de la “prestación de servicios”, sino en la perspectiva de fortalecer su potencial para la reivindicación y defensa de derechos sociales. “No es solo la capacidad de autogestión social lo que queremos contribuir a consolidar, sino esa capacidad al servicio de unos fines determinados, que se vinculan con la restitución de derechos” (SED- GCBA, 2003:2).

Un problema que afrontó el Programa se relaciona con la necesidad de construir saberes que contribuyeran a resignificar las concepciones sobre la infancia y la niñez, y a ampliar las perspectivas acerca del trabajo pedagógico con la primera infancia en el ámbito comunitario.

En relación con las concepciones de infancia, hemos argumentado en otra parte (Terigi, 2002) que las prácticas pedagógicas y muchos de los currículos para la educación inicial están saturados de la noción de una secuencia normalizada de desarrollo infantil, y se apoyan en perspectivas sobre los procesos de formación de nociones, conceptos, procesos psicológicos, etc., dentro de los términos de una mirada normalizadora sobre el desarrollo. Esta mirada induce a formular conocimientos sobre los alumnos del nivel y sus actividades que extienden insensiblemente lo que sabemos sobre los niños objeto de investigación (en general, niños de sectores urbanos medios e integrados) al conjunto de la infancia.

De allí que, para fortalecer el carácter educativo de instituciones y organizaciones que se relacionan de diversos modos con el Estado y que atienden población infantil, fue necesario construir un diálogo: entre el corpus de saberes históricamente constituido por el nivel inicial acerca de la educación infantil, y los saberes de los adultos de las organizaciones que día a día asumen un lugar en la crianza de los niños, un lugar por definición diferente del que asume el núcleo familiar, y también por definición diferente del que tienen los maestros y maestras. La reflexión que sigue, tomada de un documento producido por los docentes del proyecto “Docentes en JIC” del Programa de Fortalecimiento, es expresión de ese diálogo:

¹²Desde luego, intencionalidad programática no significa intencionalidad homogeneizadora, pero la homogeneización es un peligro que se cierne sobre esta clase de experiencias.

“Las propuestas de juego heurístico fueron instancias en las que los chicos tomaron contacto con una gran variedad de objetos y elementos. Observábamos el entusiasmo con que se acercaban a esos materiales. La curiosidad con que los exploraban. El dinamismo de un accionar espontáneo que los llevaba a descubrir múltiples combinaciones posibles entre los diversos objetos que se les ofrecían. Este tipo de propuestas no sólo enriqueció el desarrollo lúdico de los chicos sino que también procuró un espacio de aprendizaje tanto para las educadoras¹³ como para nosotros. Estar allí junto a ellos, atentas, observándolos. Actuar como facilitadoras de sus juegos sin interferir en su despliegue. Alentándolos a que descubran otras posibilidades” (Kaufmann, 2004: 48/9).

En programas como el que aquí se analiza, resulta necesario que los docentes aporten y estén dispuestos a construir una valoración, un compromiso y un conocimiento profundo de la infancia y de las diversas maneras de vivir la infancia (en este caso, en la Ciudad de Buenos Aires), que provenga de diferentes perspectivas: psicológicas, sociológicas, antropológicas, pedagógicas, políticas, que faciliten conocer y trabajar con niños reales y concretos considerados en el contexto socio-económico y socio-cultural de origen y de pertenencia.

En relación con las perspectivas pedagógicas, la experiencia de educación infantil en contextos que se diferencian del formato escolar conocido trajo la necesidad de volver a pensar prácticas que en el nivel inicial se encuentran muy consolidadas. La rotación de los niños y niñas debida a sus diversos horarios de asistencia y al ausentismo; la condición de “extranjeros” de los docentes en un contexto social que todos los demás conocen, son sólo dos notas que permiten vislumbrar la clase de revisión que fue necesario realizar sobre las prácticas usuales en la enseñanza en el nivel (Kaufmann, 2004). La mirada pedagógica sobre la organización de los grupos, por ejemplo, se enriqueció al constatar que tanto los grupos homogéneos como los heterogéneos constituyen posibles alternativas de organización en función de las propuestas que se espera desarrollar; ello contrasta con la fuerte clasificación por edades que predomina en la educación inicial de la Ciudad. Con sus logros y con lo que queda por hacer, por pensar y por decir, se buscó generar modos de construcción de un funcionamiento cotidiano en el cual los docentes participaban con sus respectivos saberes, pero también los otros adultos significativos.

Un saldo auspicioso de la experiencia acumulada por el Programa de Fortalecimiento se relaciona el desafío de definir perfiles docentes adecuados y encontrar las personas que pudieran cumplir con la función. Un punto de partida fundante fue la búsqueda de docentes que entendieran y respetaran la función educadora de las familias. Por otra parte, el Programa incluye una cantidad de acciones en diversos niveles (gubernamental, institucional, comunitario, didáctico, entre otros) con destinatarios también diversos (adultos de la comunidad, responsables de las instituciones, niños y niñas, entre otros), y, en consecuencia, se seleccionaron docentes dispuestos a la revisión y expansión de los saberes pedagógicos con que cuentan en virtud de su formación inicial y su experiencia en el formato escolar.

En el desarrollo de su tarea, los docentes que trabajan en programas como el que se analiza aquí deben incorporar sistemáticamente una serie de dimensiones de la acción educadora, como el conocimiento de las necesidades específicas de la niñez, el desarrollo de formas adecuadas de

¹³La población infantil que concurre a estas instituciones es atendida, en muchos casos, por personas de la comunidad que desempeñan esta tarea. La mayoría de ellas no reciben una remuneración fija a cambio de su trabajo y el porcentaje de quienes tienen título docente es muy bajo. En el marco del Programa, se considera a estas personas “educadoras”, en reconocimiento de la intencionalidad educativa en sus acciones.

respuesta a esas necesidades en el marco del respeto por la diversidad cultural y de defensa de los derechos de los niños y niñas, los modos de estimular el desarrollo físico, intelectual y afectivo de los chicos, el aprovechamiento de las oportunidades culturales que ofrece la Ciudad, la promoción de los derechos de la sociedad civil. En el caso del Programa de Fortalecimiento, estas condiciones han quedado plasmadas en la normativa de creación del programa. No se trata de una mera formalidad, o de una declaración de principios: la norma estableció una pauta para la selección del personal docente, del personal de conducción y de los celadores en los casos que se los requirió, y habilitó a evaluar requerimientos específicos adicionales según las singularidades de cada uno de los proyectos del Programa.

El debate sobre el formato escolar

Como se anticipó, la discusión medular que ha atravesado la experiencia del Programa de Fortalecimiento giró en torno a las valoraciones que hacían sectores específicos de la administración educativa y de los profesionales del nivel acerca de las alternativas al formato escolar: en tanto algunos entendían que el Programa era una propuesta “mientras tanto” se seguía expandiendo el nivel y “hasta que” se completara su universalización bajo el formato escolar, la intención de la SED era abrir una nueva etapa en la educación inicial en la Ciudad y explorar otras formas de organización de la educación infantil que interesaba consolidar, en la perspectiva de ampliar el carácter público de la escuela pública, transferir poder cultural hacia sectores tradicionalmente excluidos y fortalecer la organización para la reivindicación y defensa de los derechos sociales.

Quienes consideran que la meta deseable de la política para el nivel inicial es su universalización bajo el formato escolar, argumentan –entre otras consideraciones- a favor de que todos los niños y niñas tengan las mismas oportunidades educativas, y albergan el temor de que la exploración de modalidades alternativas de educación infantil se convierta en una coartada para que el Estado deje incumplidos sus compromisos con el desarrollo del nivel.

Una parte de este temor tiene sustento en la azarosa experiencia que vivió el nivel inicial en Argentina tras la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993. La Ley Federal estableció la obligatoriedad de la sala de 5 años. Esta aprobación tuvo un efecto importantísimo: según datos proporcionados por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)¹⁴, comparando el período 1990/2 con el período 2000/3, un 34% más de chicos urbanos de 5 años asisten al nivel inicial, y la cobertura en esta sala ha pasado de casi el 70% a más del 90% del grupo de edad para el conjunto del país. Pero esta expansión tuvo efectos negativos sobre las salas de tres y cuatro años, que tendieron a cerrarse en favor de la posibilidad de expandir las salas de cinco años. Pasados los primeros tiempos de aplicación de la Ley Federal, comenzó un proceso de recuperación paulatina de las salas de tres y cuatro años: en la actualidad la cantidad de ellas se encuentra en niveles similares a los que presentaba el país antes de la Ley Federal de Educación. Pero los profesionales del nivel¹⁵ monitorean desde entonces con preocupación cualquier iniciativa que pueda vulnerar los avances consolidados.

En tal sentido, la idea de explorar modalidades alternativas de atención educativa a la primera infancia no es fácil de aceptar para quienes provienen de la educación infantil en formato escolar. La creencia que subyace es que una propuesta educativa que se aleja del formato escolar (tal el caso de

¹⁴ <http://www.oei.es/observatorio.htm> (Fecha de consulta: noviembre de 2006).

¹⁵ En Argentina, los profesionales de la educación infantil constituyen un sector con alto grado de organización cuyos miembros comparten aspectos sustantivos de una cultura de defensa de la identidad pedagógica e institucional del nivel.

las propuestas de base comunitaria) es “menos educación” para los niños. Desde la perspectiva que anima este trabajo, que la educación no transcurra en el formato escolar no es sinónimo automático de que se trata de “menos educación”, aunque es factible reconocer que no conocemos bien en qué direcciones habrán de llevarnos estas tensiones. El asunto es suficientemente controvertido como para suponer que estará en el centro de los debates en los próximos años,¹⁶ por lo cual nos interesa cerrar este trabajo con algunas consideraciones que puedan contribuir a colocar cuestiones que merecen ser consideradas.

No es intención de este trabajo debilitar la exigencia de que el Estado garantice el cumplimiento efectivo de los derechos educativos de la población; mucho menos lo es minimizar los riesgos en que se encuentra la infancia en la región. Sí se pretende advertir lo extemporánea que resulta la defensa a ultranza del “formato escuela” como herramienta única para realizar los derechos educativos, cuando está siendo objeto de fuertes críticas. En la educación infantil, asemejarse al formato escolar ha funcionado como coartada para muchas instituciones con fines de lucro que también “encierran niños”, los agrupan, ponen un adulto a cargo (en ese sentido, parecen escuelas), pero no califican el entorno como entorno educativo; esto es, no cuidan la calidad de las propuestas de enseñanza, ni de las intervenciones con las familias. El borde o límite entre instituciones educativas y asistenciales se hace difuso si el “formato escuela” se convierte en el criterio único de distinción.

Numerosas experiencias en curso en nuestros países parecen coincidir en que las intervenciones destinadas a la primera infancia más eficientes son aquellas en las cuales las familias tienen un rol central en el diseño de la intervención. En contextos de pobreza creciente, como los que caracterizan a muchos países de nuestra región, esta afirmación tiene aún más valor, ya que las madres/padres que participan directamente de la educación de sus hijos pueden convertirse en agentes educativos y sociales referentes para su comunidad; tal la experiencia del programa Educa a tu hijo de Cuba, o EDUCO de El Salvador.

Debe reconocerse, entretanto, que el formato escolar no es particularmente permeable a la participación familiar o comunitaria. Un estudio reciente revela que se encuentran en desarrollo numerosas experiencias de participación de los padres y madres en la educación infantil; sin embargo, el análisis de los programas educativos que los países entregaron como ejemplos de participación de las familias da cuenta de la prevalencia de concepciones limitadas sobre tal participación (Blanco y Umayahara, 2004). En efecto, en una gran parte de los programas la participación de las familias se concreta a través del aporte en trabajo o en bienes materiales, y en general el rol de padres y madres es de receptores de programas dirigidos a ellos y de beneficios o programas dirigidos a sus hijos. Su opinión tiene un escaso impacto sobre las decisiones que se toman en los programas; según las autoras, posiblemente ello se deba a que las concepciones de familia presentes en varios de los programas enfatizan sus carencias sociales, económicas y culturales. En la experiencia del Programa de Fortalecimiento, se trata de una situación complicada de destrabar en especial entre las familias con menor capital escolar, pues los padres/madres tienden a ubicarse en un lugar más conocido (de servir, de reparar materialmente, de limpiar, etc.), y la propuesta que encuentran refuerza estas formas de participación como las únicas posibles.

¹⁶ En el tiempo en que se escribe este artículo (noviembre de 2006), ha entrado en estado de alerta la Rama Inicial en la Provincia de Buenos Aires, una jurisdicción vecina de la Ciudad, cuya población supera los diez millones de personas y cuyo sistema educativo es uno de los más grandes de Sudamérica. A través de la reciente aprobación de una ley (impulsada por la senadora Adela Segarra), el Estado ha legitimado el funcionamiento de las instituciones comunitarias.

La experiencia salvadoreña de EDUCO (Educación con Participación de la Comunidad) es importante para la cuestión que nos ocupa. En aquel país, el conflicto armado obligó a generar nuevas respuestas educativas; muchas comunidades remotas se organizaron para contratar personas que atendieran las necesidades educativas de la localidad. Aprovechando este capital social, el Ministerio de Educación creó el programa que institucionalizó la organización de base local como política educativa. En la actualidad, EDUCO tiene como finalidad la provisión de servicios educativos orientados hacia la participación de la comunidad, en las áreas rurales más pobres con un elevado déficit en la cobertura educativa.¹⁷ Como observa Midttun (2006), las situaciones de emergencia, si bien no son deseadas, frecuentemente generan oportunidades para cambios que no serían posibles en contextos más estables debido a que, si bien el sistema educativo es más débil, las autoridades educativas pueden estar más abiertas a los cambios. En esa línea de análisis, la crisis del Estado y el déficit prestacional de los servicios convencionales de educación que están en el inicio de EDUCO no autorizan a pensar que, transcurridos tantos años y habida cuenta del crecimiento de la organización local, no se trata de una opción genuina, y tampoco autoriza a reducir el programa a una forma de respuesta transitoria a la insuficiencia de la prestación estatal. Hay un saldo de organización que estas propuestas producen, que cambia la relación escuela/ familia/ comunidad, aún si de formas que todavía no conocemos bien. En nombre de la defensa de los derechos de los niños y niñas, no deberían desbaratarse las experiencias que producen un saldo de organización, que amplían las formas de participación social en educación o que fortalecen a las familias en los procesos de crianza. Junto con ello, resulta necesario que los profesionales del nivel inicial puedan considerar que las familias y las organizaciones de base comunitaria pueden tener (y tienen derecho a tener) demandas específicas en torno a la educación de sus hijos pequeños que no consideran satisfechas por las modalidades convencionales de prestación. Requerimientos de ampliación y flexibilización de los horarios, modalidades de prestación menos escolarizadas, preferencia por la crianza en el ámbito familiar o comunitario por sobre la educación institucionalizada, son algunas expresiones que toman estas demandas. Las decisiones familiares y comunitarias en relación con la educación de los niños pequeños y antes de iniciarse la educación obligatoria no son opciones menores, sino iniciativas de pleno derecho, que deben ser respetadas aún si una adecuada expansión del nivel acerca los servicios escolares a grupos poblacionales hoy no incluidos en la prestación.

Si lo que está en discusión es si se trata de modalidades alternativas en el “mientras tanto”, o si se trata de nuevas formas de articulación escuela/ familia/ comunidad, en el actual estado de desarrollo de nuestros sistemas escolares la cuestión debe analizarse y dirimirse caso por caso, con miradas que no predefinan lo que habrá de encontrarse como “menos educación” o “educación desigual”, y que tampoco asuman románticamente que toda ruptura del formato escolar es de por sí una ampliación del potencial socioeducativo de las comunidades. Toda la teoría socio- histórica puede ser citada en defensa de la función humanizadora de la crianza y del valor educativo de la participación de los niños y niñas en prácticas sociales.¹⁸ Desde nuestra perspectiva, quienes provienen del nivel inicial están en condiciones de explorar los modos de valorizar educativamente la acción comunitaria, sin poner en riesgo ni la calidad de los aprendizajes a que los niños y niñas tienen derecho ni la presencia de un Estado que garantice las condiciones de enseñanza.

¹⁷ Más información en: http://www.logos-net.net/ilo/195_base/es/init/els_1.htm

¹⁸ Buena parte de los procesos psicológicos que la psicología socio- histórica analiza como específicamente humanos se adquieren por participación en la vida social. La escuela, el “encierro en la escuela”, se requiere para algunos de esos procesos, los que suponen dominio experto de los instrumentos culturales.

Bibliografía y documentación citadas

Baquero, R. y Terigi, F. (1996). "En búsqueda de una unidad de análisis del aprendizaje escolar", en Dossier "Apuntes pedagógicos" de la revista *Apuntes*, Buenos Aires: UTE/ CTERA.

Blanco, R. y Umayahara, M. (2004). *Participación de las familias en la educación infantil latinoamericana*. Santiago de Chile: OREALC / UNESCO, agosto 2004.

http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/participacion_familias_educacion_infantil_latinoamericana.pdf Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2006.

DGPL/DAEI (2001). *Estudio de la situación de la población educativa de Nivel Inicial en función de la cobertura total e integral de la demanda de segundo ciclo de Educación Inicial*. Coordinación: Magdalena Chiara. Buenos Aires: SED- GCBA.

DIE (2005). "Los números del sistema educativo de la Ciudad de Buenos Aires". En: *Panorama educativo, publicación periódica*. Buenos Aires: Dirección de Investigación Educativa de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Dubet, F. (2004). "¿Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo?". En Tenti Fanfani, E. (comp.) (2004). *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. Buenos Aires: IPE-UNESCO sede regional Buenos Aires.

Esteve, J. M. (2006). "Identidad y desafíos de la condición docente". En Tenti Fanfani, E. (comp.) (2006): *El oficio del docente. Vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI*. Buenos Aires: IPE-UNESCO sede Buenos Aires/ Fundación OSDE/Siglo XXI Editores.

García, E. (2006). Dirección del Área de Educación Inicial. Informe de gestión. Enero- marzo 2006. Informe presentado a la SED en cumplimiento de la Ley 70 de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: abril de 2006.

Jacinto, C. y Terigi, F. (en prensa). ¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria? Aportes de la experiencia latinoamericana. En prensa en Editorial Santillana/Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación-sede París.

Jackson, Ph. (1991). *La vida en las aulas*. Madrid: Morata.

Kaufmann, V. (2006). Proyecto de Fortalecimiento del carácter educativo de Jardines Infantiles Comunitarios a través de la inclusión de docentes de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Presentación al Foro Mundial Temático de Educación Buenos Aires 2006 "Educación Pública, inclusión y Derechos Humanos". Buenos Aires, 7, 8 y 9 de mayo de 2006. Buenos Aires: Dirección General de Planeamiento de la Secretaría de Educación del GCBA.

Kaufmann, V. (coord.) (2004). *Otra forma de ser maestros: una experiencia de inclusión de docentes en jardines infantiles comunitarios de la Ciudad de Buenos Aires*. Primera edición. Buenos Aires: Dirección General de Planeamiento de la Secretaría de Educación del GCBA.

Midttun, E. K. (2006). Education and Emergencies. En: *Journal of Education for International Development*, 2:1.

<http://www.equip123.net/JEID/articles/2/EducationandEmergencies.pdf> Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2006.

Pascual, L. (2001). La cobertura del nivel inicial. Buenos Aires: Dirección de Programación Educativa de la Dirección General de Planeamiento de la Secretaría de Educación del GCBA.

Pineau, P. (2001), “¿Por qué triunfó la escuela?, o la modernidad dijo “Esto es educación”, y la escuela respondió “Yo me ocupo””. En Pineau, P.: Dussel, I. y Caruso, M. (2001), *La escuela como máquina de educar. Tres escritos sobre un proyecto de la modernidad*. Buenos Aires: Paidós.

Querrien, A. (1979). Trabajos elementales sobre la escuela primaria. Madrid: de la Piqueta.

SED-GCBA (2003). *Atención centralizada de las demandas de Organizaciones Sociales y Comunitarias para el desarrollo de Proyectos Educativos. Estado de Situación*. Buenos Aires: Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, octubre de 2003.

SED- GCBA (2001). Diseño curricular para la Educación Inicial. Volúmenes: Marco General; Niños de 45 días a 2 años; Niños de 2 y 3 años; Niños de 4 y 5 años. Coordinación: Ana Malajovich y Rosa Windler. Buenos Aires: Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Terigi, F. (2002). *Análisis comparativo de los currículos iberoamericanos de educación inicial: procesos, condiciones y tensiones que debemos considerar*. Documento incorporado a la Red de Educación Inicial del Observatorio Iberoamericano de la Educación de la Organización de los Estados Iberoamericanos.

Disponible en www.oei.es/linea3/terigi.pdf

Trilla, J. (1985). *Ensayos sobre la escuela. El espacio social y material de la escuela*. Barcelona: Laertes.