

Noviembre de 2011

Documentos de Trabajo: Nº 12

# DERECHO A LA EDUCACIÓN Y DERECHO AL CUIDADO: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PRIMERA INFANCIA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

[www.asesoria.jusbaires.gov.ar/publicaciones](http://www.asesoria.jusbaires.gov.ar/publicaciones)

**Ministerio Público Tutelar**  
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires



# DERECHO A LA EDUCACIÓN Y DERECHO AL CUIDADO: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PRIMERA INFANCIA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Documentos de Trabajo Nº 12  
Noviembre de 2011

Coordinación General:  
Dr. Ernesto Blanck

Coordinación Técnica:  
Corina Rodríguez Enríquez

Desarrollo de contenidos:  
Andrea Cataldo  
Verónica Otto  
Chantal Stevens

Coordinación operativa y edición:  
María Laura Anzorena

Diseño Editorial:  
Lisandro Aldegani

Realización Gráfica:  
Eudeba

Estructura del Ministerio Público Tutelar  
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

## › Asesoría General Tutelar

Asesora General Tutelar  
Dra. Laura Cristina Musa  
Secretaría General de Coordinación Administrativa  
Dr. Rodolfo Medina  
Secretaría General de Gestión  
Dr. Ernesto Blanck (Interino)  
Secretaría General de Política Institucional  
Dr. Ernesto Blanck

## › Asesorías Generales Adjuntas

Asesora General Tutelar Adjunta de Incapaces  
Dra. Magdalena Giavarino  
Asesora General Tutelar Adjunta de Menores  
Dra. María de los Ángeles Baliero de Burundarena

## › Asesorías ante el Fuero CAyT

Asesor Tutelar ante la Cámara de Apelaciones  
Dr. Gustavo Moreno  
Asesora Tutelar de Primera Instancia Nº 1  
Dra. Mabel López Oliva (Interina)  
Asesor Tutelar de Primera Instancia Nº 2  
Dr. Juan Carlos Toselli  
Asesor Tutelar de Primera Instancia Nº 3  
Dr. Jorge Luís Bullorini

## › Asesorías ante el Fuero PCyF

Asesor Tutelar de primera instancia Nº 1  
Dr. Carlos Bigalli

## › Oficinas por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia

La Boca - Barracas  
Av. Alte. Brown 1250. Tel. 4302-1621/2853  
Villa Soldati - Nueva Pompeya  
Av. Varela 3301. Tel. 4919-5908  
Mataderos - Liniers  
Cnel. Cárdenas 2707/15. Tel. 2053 -9702 / 2057-961



© 2011  
Ministerio Público Tutelar  
Alsina 1826, CABA  
Tel. (5411) 5297-8015/8016  
agt@jusbaire.gov.ar  
[www.asesoria.jusbaire.gov.ar](http://www.asesoria.jusbaire.gov.ar)

## PRESENTACIÓN

Con el objetivo de arribar a un diagnóstico general sobre las políticas públicas orientadas al cuidado y educación de los niños en su primera infancia en la Ciudad de Buenos Aires, la Asesoría General Tutelar realizó, con la asistencia técnica del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), un trabajo de relevamiento y análisis cuyos principales resultados se plasman en el informe que tengo el gusto de presentar.

Dadas las funciones de monitoreo y seguimiento de la política pública orientada a la efectivización de los derechos de niñas y niños que corresponden a este Ministerio Público, y atento a la necesidad de intervenir tanto frente a reclamos individuales e institucionales recibidos en las Oficinas de Atención Descentralizada ubicadas en la zona sur de la Ciudad como ante proyectos y acciones de incidencia estructural sobre la materia, es que fue vislumbrándose la necesidad de desarrollar este trabajo.

En los últimos años, la problemática de la educación inicial y cuidado de la primera infancia ha cobrado mayor visibilidad y espacio en la agenda pública de la Ciudad de Buenos Aires, en función de la insuficiencia de las políticas públicas a la luz de la obligación del Estado local de asegurar y financiar el acceso a la educación a partir de los 45 días de vida.

Recordemos que la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires fija que *la Ciudad asume la responsabilidad indelegable de asegurar y financiar la educación pública, estatal, laica y gratuita en todos los niveles y modalidades, a partir de los 45 días de vida y hasta el nivel superior, con carácter obligatorio desde el preescolar hasta completar diez años de escolaridad, o el período mayor que la legislación determine* (art. 24). Además, *asegura la igualdad de oportunidades y posibilidades para el acceso, permanencia, reinserción y egreso del sistema educativo. Respeto el derecho individual de los educandos, de los padres o tutores a la elección de la orientación educativa según sus convicciones y preferencias. Promueve el más alto nivel de calidad de la enseñanza y asegura políticas sociales complementarias que posibiliten el efectivo ejercicio de aquellos derechos"* (art. 23).

La experiencia de nuestro trabajo cotidiano, como veremos a lo largo de este documento, nos ha mostrado

que estos postulados normativos contrastan con una realidad signada no solo por la insuficiencia de las vacantes disponibles para cubrir la demanda efectiva, sino también por el carácter fragmentario de un sistema que brinda respuestas diferenciales según las condiciones socioeconómicas de los niños y las niñas, vulnerando su derecho a la educación y violentando los principios de igualdad y no discriminación. Una multiplicidad de programas —algunos dependientes del Ministerio de Educación y otros de Desarrollo Social— configuran un confuso mapa en el que conviven dispositivos de carácter educativo con otros de corte netamente asistencial a lo que debe sumarse una tendencia a tercerizar el sistema, en tanto que algunos programas se limitan a convenios con organizaciones no gubernamentales (ONG) asumiendo el Estado un rol sumamente subsidiario de la política pública. Jardines Maternales, Escuelas Infantiles, Jardines de Infantes Comunes, Nucleados e Integrales, Centros de Primera Infancia, Centros de Desarrollo Infantil, Centros de Atención Familiar conforman una amalgama de propuestas de la que difícilmente pueda inferirse la existencia de una política pública coherente y consistente destinada al cuidado y educación de la primera infancia.

Ante este escenario devino necesario un análisis que, desde un enfoque de derechos, tomara los principios de igualdad y no discriminación como eje para explorar dichos programas en lo que refiere al (in)cumplimiento del Estado de sus obligaciones respecto del derecho a la educación inicial, y que recuperara al mismo tiempo el aspecto vinculado al impacto que la (im)posibilidad de acceder a estas políticas tiene en la organización del cuidado de los niños y en las estrategias de reproducción familiar.

Así, la apuesta del trabajo fue revisar conjuntamente el derecho a la educación y el derecho al cuidado, buscando entre ellos, sinergias y complementariedades, siempre bajo el presupuesto de que el accionar del Estado en esta materia resulta fundamental para intervenir en las dinámicas de producción y reproducción de las desigualdades sociales.

Es indiscutible la importancia que posee la educación temprana para la trayectoria vital de las personas. En

este sentido, el *derecho a la educación* adquiere características singulares en la primera infancia, tanto así que el inicial es el único nivel educativo que no puede recuperarse en otra etapa de la vida. A ello debe sumarse que la forma en que el cuidado se organiza resulta clave para el crecimiento saludable de niñas y niños, pero también para la ampliación o restricción de las posibilidades de los adultos y adultas a su cargo. La noción de *derecho al cuidado* hace referencia a la igualdad de oportunidades para el desarrollo pleno y a la forma en que éste socialmente se organiza. En este sentido, entendemos que el lugar central que la familia y el derecho a la convivencia familiar ocupa en el ordenamiento jurídico de protección integral de derechos se torna virtual si el Estado no garantiza el acceso igualitario de las familias a servicios que faciliten la articulación entre la vida familiar y la vida laboral, en particular de las mujeres.

Pensar conjuntamente la cuestión del cuidado y la educación en la primera infancia implica, como sostiene el informe, también advertir y problematizar cierta *"mirada institucional (y también social) que desintegra estas dos esferas"* y que se expresa en la política pública de la Ciudad, por ejemplo, al asociar el cuidado al asistencialismo de programas orientados a niños de menores recursos económicos, de características distintas a los dispositivos de educación inicial. Estas respuestas diferenciales que brinda el Estado resultan una violación al principio de igualdad y no discriminación en relación a la población en situación de vulnerabilidad, a quienes se intenta compensar con dispositivos de carácter asistencial por la insuficiencia de políticas educativas de calidad. De esta manera se concreta una diferenciación selectiva desde los primeros años de vida y se pierde el foco de igualar oportunidades, en tanto no se brinda una educación organizada y adecuada a los intereses, necesidades y nivel de maduración de los niños; no se cuenta con personal profesional especializado en educación, y, finalmente, no se ejerce una tarea educativa planificada, desarrollada y evaluada por la comunidad educativa.

En definitiva, el informe no hace más que presentar de manera sistemática la perspectiva con que este organismo ha actuado en los últimos años en los procesos vinculados a las políticas educativas para la primera infancia.

Vale recordar, a modo de ejemplo, que el Ministerio Público Tutelar intervino siguiendo estas premisas en las diferentes instancias en que tramitó la acción judicial impulsada en 2006 por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ante la falta de vacantes en educación inicial<sup>1</sup>. Durante el último tramo participó en las instan-

cias de diálogo abiertas entre dicha ONG y el Gobierno que concluyeron luego de intensas negociaciones con la firma de un acuerdo. La Asesoría General Tutelar, si bien se manifestó a favor de la homologación del acuerdo arribado entre las partes, presentó un dictamen ante el Tribunal Superior de Justicia en el que interpretó la oferta del Gobierno de la Ciudad como una propuesta transitoria, un intento paliativo de la situación de vulnerabilidad dado que la misma no guardaba relación con las sentencias de las Instancias anteriores, por no brindar una respuesta conforme al derecho a la educación. La propuesta del Gobierno de la Ciudad se limitó al ofrecimiento del Ministerio de Desarrollo Social de cubrir las vacantes faltantes en nivel inicial a través de los Centros de Primera Infancia (CPI), cuyo servicio dista de ser equivalente a los propios del ámbito educativo. Con esta misma perspectiva, el Ministerio Público Tutelar participa actualmente en la Mesa Bimestral de Trabajo para monitorear el cumplimiento del acuerdo junto a representantes del Ministerio de Educación, del Ministerio de Desarrollo Social y de ACIJ.

Guardando idéntica posición, la Asesoría General se expresó en desacuerdo con la iniciativa de creación por ley de los mencionados Centros de Primera Infancia presentada por el bloque legislativo del oficialismo. El Estado local se encuentra obligado a garantizar un piso educativo para toda la población. Por el contrario, el programa propuesto por el Gobierno de la Ciudad es de carácter focalizado para la población en situación de exclusión social que no tendrá efectos igualitarios en tanto sean únicamente los niños y las niñas en situación de pobreza que no logren acceder a una vacante en el sistema escolar quienes quedarán en condiciones de aspirar al ingreso a alguno de los Centros de Primera Infancia.

La igualdad de las condiciones de acceso y disfrute de la educación y el cuidado requiere la eliminación de los mecanismos de discriminación expresados en la oferta de estos servicios diferenciales. Sin desconocer la utilidad que instituciones que funcionen fuera del ámbito estrictamente educativo pueden tener, su acción debe ser siempre complementaria de la de las instituciones educativas, tal como lo establecen las obligaciones constitucionales.



DRA. LAURA MUSA  
Asesora General Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires  
Octubre 2011

1 Autos "Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ GCBA s/Amparo (art. 14 CCABA)" Expte. Nº 6627/09

## I. INTRODUCCIÓN<sup>2</sup>

El abordaje de las problemáticas sociales desde la perspectiva de los derechos en el campo de la política pública ha permitido avances sustantivos en el desarrollo de principios, estándares y normativas que establecen las obligaciones del Estado para la promoción de los derechos humanos. Sin embargo, la consagración de principios de igualdad, centrales en este abordaje, no siempre se traducen en acciones efectivas para la igualación de las oportunidades de vida de las personas.

En el marco de una sociedad caracterizada por su persistente desigualdad económica y social, la situación de las personas al nacer sigue determinando de un modo importante la ruta futura de sus vidas. Las oportunidades que se brindan o restringen a los niños y niñas en sus primeros años de vida son fundamentales para garantizar su desarrollo como personas, como ciudadanos y como agentes económicos, lo que será determinante de su calidad de vida. El cuidado y la educación que los niños y las niñas reciben son claves, como también lo es la forma en que se accede a esa educación, la manera en que ese cuidado se organiza, y el sentido en que el mismo amplía o restringe las posibilidades de sus madres y padres.

El presente trabajo aborda la cuestión de la educación inicial y la organización social del cuidado de los niños y las niñas en la Ciudad de Buenos Aires. Parte de considerar a ambos como derechos básicos en los primeros años de vida y argumenta que la manera en que se conciben estos derechos y se organiza el acceso a los servicios que los garantizan son determinantes clave para la reproducción o la superación de las desigualdades.

Mirar conjuntamente la cuestión del cuidado y la educación deriva de reconocer los puntos de intersección que ambos tienen en la primera infancia, al tiempo que permite dar cuenta de las tensiones que se generan a partir de una mirada institucional (y también social) que desintegra estas dos esferas. Aquí se propone construir una visión que reconozca los puntos de encuentro e identifique la complementariedad que puede generarse en la provisión de servicios de educación inicial y de cuidado, y el potencial que la misma genera no sólo para los niños y las niñas, sino también, para ampliar las oportunidades de vida de sus madres y padres.

Para ello, en el siguiente apartado se desarrollan los conceptos y marcos normativos (para el caso de la Ciudad de Buenos Aires) del derecho a la educación y el derecho al cuidado. En el tercer apartado se desarrolla un análisis crítico de la demanda de educación y cuidado y de la oferta que la asiste, para dar cuenta de los déficits que se identifican en este terreno. Para completar la visión acerca del estado de situación de la oferta educativa y de cuidado, además de consultar la normativa e información acerca de los diversos recursos existentes, se ha incluido la realización de una serie de entrevistas a coordinaciones y equipos técnicos de los programas en funcionamiento y la visita a diferentes dispositivos (localizados mayormente en los barrios de Villa Soldati y Villa Lugano y, en menor medida, en otros barrios de la zona sur de la ciudad). En el cuarto apartado se sintetizan los principales nudos problemáticos identificados, incluyendo las diferentes percepciones que los propios actores tienen en torno al derecho a la educación y el derecho al cuidado. A modo de reflexión final, se presentan las consideraciones mínimas que una agenda del cuidado y la educación inicial debería incluir.

---

<sup>2</sup> El presente trabajo fue realizado en el marco de un Convenio de Cooperación y Asistencia Mutua celebrado entre el CIEPP y la AGT bajo la coordinación técnica de la Dra. Corina Rodríguez Enríquez (CONICET - CIEPP). Participaron de su elaboración Andrea Cataldo, Verónica Otto y Chantal Stevens. Agradecemos muy especialmente la lectura atenta y los aportes técnicos realizados por la Lic. Silvia Stuchlik, así como la colaboración de los integrantes de las Oficinas de Atención Descentralizada de la AGT.

## II. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y EL DERECHO AL CUIDADO: ENCUENTROS Y TENSIONES

Mientras que la noción de educación como derecho se encuentra ampliamente reconocida tanto social como normativamente; la de derecho al cuidado, por el contrario, es más reciente y se encuentra todavía en proceso de discusión y delimitación. En lo que sigue sintetizamos estas nociones, para dar un contexto en el cual abordar la cuestión los dispositivos de cuidado y educación inicial en la Ciudad de Buenos Aires.

### 1. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

En Argentina, el acceso a la educación es un derecho consagrado y en las normas se establece con claridad la responsabilidad del Estado en garantizar el acceso a la educación de nivel inicial.

La Constitución Nacional establece el derecho de "todos los habitantes de la Nación (...) de enseñar y aprender" (art. 14), y especifica que es atribución del Congreso "sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales, que aseguren la responsabilidad indelegable del estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal (...)" (art. 75 inc. 19).

Además, el derecho a la educación se encuentra reconocido en los Tratados Internacionales con jerarquía constitucional tales como la Convención Internacional de los Derechos del Niño (arts. 28 y 29) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 13).

También a nivel nacional, la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, establece en su artículo 15 el derecho a la educación, instituyendo que "las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la educación pública y gratuita. Tienen derecho al acceso y permanencia en un establecimiento educativo cercano a su residencia".

Por su parte, la Ley N° 26.206, de Educación Nacional establece en su artículo 4 que "el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tie-

nen la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos/as los/as habitantes de la Nación, garantizando la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho". En el artículo 18, define a la educación inicial como aquella que "constituye una unidad pedagógica y comprende a los/as niños/as desde los 45 días hasta los 5 años de edad inclusive, siendo obligatorio el último año." De este modo, delineando objetivos y contenidos de aprendizaje específicos para esta unidad pedagógica, la ley vigente supera la fragmentación de la estructura ciclada de la normativa anterior, que dividía al nivel en Jardín Maternal para niños/as de 45 días a 2 años y Jardín de Infantes para niñas/os de 3 a 5 años.<sup>3</sup>

El artículo 19 de la misma norma establece, a su vez, que "el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la obligación de universalizar los servicios educativos para los/as niños/as de 4 años de edad". Asimismo, el artículo 21 instituye "la responsabilidad de expandir los servicios de Educación Inicial" (inc. a), así como también "asegurar el acceso y la permanencia con igualdad de oportunidades, atendiendo especialmente a los sectores menos favorecidos de

<sup>3</sup> La derogada Ley Federal de Educación N° 24.195 (sancionada en 1993) planteaba que la educación inicial estaba "constituida por el Jardín de Infantes para niños/as de 3 a 5 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 3 años y prestarán apoyo a las Instituciones de la Comunidad para que éstas les brinden ayuda a las familias que lo requieran" (art. 10). Cabe mencionar que durante 2010 hubo un intento de modificar la Ley de Educación Nacional vigente retornando a la estructura ciclada para el nivel inicial, lo que fue duramente repudiado y denunciado por parte de los trabajadores de la educación, entendiéndose que fomentaba la fragmentación del sistema educativo y la irresponsabilidad del Estado, en particular respecto de las secciones de jardín maternal (para niños de 45 días a 2 años). El proyecto de ley (presentado por la diputada Silvia Majdalani, expediente N° 4641-D-2010) finalmente debió ser retirado.

la población" (inc. c).<sup>4</sup> También se destaca que el artículo 25 determina que "las actividades pedagógicas realizadas en el nivel de Educación Inicial estarán a cargo de personal docente titulado".

En cuanto a la normativa específica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), el artículo 23 de su Constitución establece que "la Ciudad asegura la igualdad de oportunidades y posibilidades para el acceso, permanencia, reinserción y egreso del sistema educativo y asegura políticas sociales complementarias que posibiliten el efectivo ejercicio de aquellos derechos". Asimismo, en el artículo 24 determina que "la Ciudad asume la responsabilidad indelegable de asegurar y financiar la educación pública, estatal laica y gratuita en todos los niveles, a partir de los cuarenta y cinco días de vida hasta el nivel superior".

En este sentido, la Ley de la CABA N° 114 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes les reconoce el "derecho a la educación" (art. 27) y señala que, en tanto garantías mínimas, "el Gobierno de la Ciudad garantiza a niños, niñas y adolescentes: a) acceso gratuito a los establecimientos educativos de todos los niveles, b) garantizando la prestación del servicio en todos los barrios de la Ciudad, c) igualdad de condiciones de acceso, permanencia y egreso del sistema educativo (...), k) recibir educación pública, eximiéndolos de presentar documento de identidad nacional (...), l) la existencia y aplicación de lineamientos curriculares acordes con sus necesidades y que viabilicen el desarrollo máximo de las potencialidades individuales" (art. 29).

Como se observa, el acceso a servicios educativos de nivel inicial está establecido como un derecho de todos los niños y niñas, y se establece la responsabilidad del Estado en garantizar el cumplimiento efectivo de este derecho. Garantizar el goce del derecho no implica necesariamente la provisión estatal del servicio, pero sí asegurar el acceso universal, en condiciones de igualdad. Más adelante en este documento, analizaremos las condiciones de la oferta de educación de Nivel Inicial en la Ciudad de Buenos Aires, para evaluar en qué medida la garantía de este derecho se hace efectiva.

## 2. EL DERECHO AL CUIDADO

El cuidado es una necesidad de todas las personas que se hace más evidente en aquellas que por su edad o sus condiciones físicas están imposibilitadas de proveérselo en condiciones de autonomía. El cuidado refiere a todas las acciones, bienes y servicios que son necesarios pa-

ra "nutrir" a las personas, en un sentido de dotarlas de los elementos físicos y simbólicos imprescindibles para sobrevivir en sociedad. El cuidado en la primera infancia es imprescindible no sólo para la sobrevivencia física, sino también para sentar las bases del desarrollo futuro de la persona.

Además de la utilidad que el cuidado tiene para cada persona, cumple con una función sistémica insoslayable. Sin el trabajo de cuidado que permite la reproducción física y social de las personas, el sistema social simplemente se extinguiría. Para captar el carácter social del trabajo de reproducción de las personas, es importante aprehender la vinculación histórica entre los procesos de producción y reproducción. En el sistema capitalista se ha producido una división entre ambos, separando ámbitos, creando instituciones, organizaciones sociales, normas y hasta culturas separadas, que distinguen el trabajo productivo remunerado del trabajo de reproducción no remunerado. Esta separación favoreció el ocultamiento de la vinculación entre los diferentes tipos de trabajo y los distintos procesos<sup>5</sup>.

Para que exista la producción de bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades y los deseos de las personas, es necesaria una cierta dotación de fuerza de trabajo. Esta está constituida por personas, que son cuidadas e instruidas en valores útiles a la organización de la producción, en el ámbito de los hogares. Sin la propia producción y mantenimiento de personas, el sistema capitalista no contaría con fuerza de trabajo para emplear.

De la misma forma, los bienes y servicios a los que se accede requieren de la mediación de cierto trabajo (de cuidado) para convertirse en consumo efectivo (por ejemplo, la comida requiere ser cocida para poder ser comida). Este consumo efectivo se combina con el disfrute de niveles específicos, convencionalmente adecuados de educación, salud y vida social, que es posible también gracias a la mediación del trabajo de cuidado. Esto da cuenta de la condición de bienestar efectiva de las personas<sup>6</sup>.

De manera que, tanto para que exista fuerza de trabajo para producir los bienes y servicios necesarios como para que los mismos se traduzcan en bienestar efectivo, es imprescindible el trabajo de cuidado. En resumen, para que las personas y el sistema económico-social persistan y se reproduzcan hace falta cuidado.

El cuidado de los niños y niñas es una parte central de estas actividades de reproducción social y de lo expuesto hasta aquí se hace evidente su relevancia so-

4 El referido proyecto de ley para modificar la actual Ley de Educación Nacional eliminaba la universalización de la sala de 4 años y no mencionaba la obligatoriedad de la sala de 5 años, implicando un importante retroceso en el reconocimiento alcanzado del derecho a la educación de la primera infancia.

5 Picchio, A. (1999) "Visibilidad analítica y política del trabajo de reproducción social". En: C. Carrasco(ed) *Mujeres y economía*. Barcelona: Icaria – Antrazyt.

6 Idem

cial. Por eso, debería asumirse como una responsabilidad colectiva. Sin embargo, la evidencia demuestra que no es así. La organización social del cuidado es una de las esferas centrales de reproducción de roles de género que derivan en una inequitativa distribución de las responsabilidades de cuidado, lo que a su tiempo impone restricciones para la participación económica de las mujeres, que resultan más severas cuanto menores son sus recursos<sup>7</sup>.

En el "diamante de cuidados" Estado-mercado-comunidad-hogares<sup>8</sup>, de actores que se interrelacionan para determinar la manera en que se provee y distribuye bienestar, son los últimos quienes asumen en mayor medida las responsabilidades de cuidado. La mayor parte del cuidado se realiza de manera directa en los hogares y es asumido principalmente por las mujeres. Parte del cuidado gestionado por los hogares se deriva en algunos casos a otras personas (por lo general también mujeres) que realizan de manera remunerada el trabajo de cuidado en el ámbito de los propios hogares, mientras que en otros casos el cuidado se deriva a instituciones extra-hogares.

Concentrando el foco en la primera infancia, el cuidado que se deriva a espacios extra-domésticos es absorbido por instituciones públicas o privadas. Las mismas pueden a su vez adoptar el cuidado como principal orientación (sería el caso de las identificadas como "guarderías"<sup>9</sup>), o bien adoptar la educación como principal orientación, si bien simultáneamente ejecutan en la práctica acciones de cuidado (sería el caso de los jardines maternos y los jardines de infantes).

En general (y la CABA no es excepción a esta situación), la oferta estatal de servicios de cuidados es sumamente insuficiente y la oferta mercantil estratifica

su acceso, es decir, lo convierte en una opción disponible sólo para ciertos sectores de nivel socio-económico medio y alto<sup>10</sup>. Adicionalmente se encuentra la oferta comunitaria de este tipo de instituciones, que viene a cubrir, aunque también de manera insuficiente, la debilidad de la oferta pública y la inaccesibilidad del mercado<sup>11</sup>.

De esta situación se deriva que la forma en que se organiza socialmente el cuidado es en sí mismo un vector de desigualdad. La posibilidad de acceder a servicios públicos o mercantiles de cuidado tiene dos implicancias. Por un lado, garantizar el cuidado. Por el otro, liberar tiempo de madres y padres, para que tengan mayores oportunidades de dedicarse al trabajo remunerado. Esto genera mejores posibilidades para sostener mayores niveles de estándares de vida. A su vez, los ingresos monetarios provenientes del mundo laboral aumentan las alternativas de organización del cuidado. Y así se reproduce la lógica por la cual algunos hogares pueden organizar el cuidado de sus niños y niñas de manera de garantizar simultáneamente una buena calidad de ese cuidado y la potencialidad de generar recursos económicos por parte de sus madres y padres. Mientras otros hogares quedan marginados de esta posibilidad.

En definitiva, la organización social del cuidado es una dimensión de la reproducción de las desigualdades. En el tema que nos ocupa, la forma en que se organiza el cuidado da cuenta de las mayores o menores alternativas que los niños y niñas tendrán para forjar sus vidas.

De allí que pueda entenderse la importancia vital del cuidado y contemplarlo como un derecho humano. Eso es lo que propone Pautassi<sup>12</sup>, quien sostiene que, si bien no se encuentra explicitado, el derecho al cuidado (tanto en la persona como receptora como en la dadora de cuidado) puede considerarse como integrante del conjunto de los derechos humanos y por lo tanto adscribirse un carácter de derecho universal. "Los tratados y pactos internacionales de derechos humanos no han incluido el "derecho al cuidado y a cuidar(se)", sin embargo, se puede afirmar que está incorporado en función de lo normado en cada uno de los derechos sociales incluidos que van desde el derecho a una alimentación de calidad y en cantidad suficiente hasta el desarrollo de sistemas de seguridad social amplios que incluyan a to-

7 La concentración de las responsabilidades de cuidado en las mujeres no solamente afecta sus posibilidades de participación laboral y generación de ingresos. También impone restricciones para la realización de otras actividades (como las actividades educativas), y en general, para el manejo autónomo del tiempo de las mujeres.

8 Razavi, Sh. (2007) *The Political and Social Economy of Care in a Development Context: Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options*. Ginebra: UNRISD, Programme on Gender and Development, Paper No. 3.

9 A lo largo de este trabajo utilizamos eventualmente el término guardería, dado su uso extensivo corriente, y su uso específico para referirse a los centros de cuidado infantil en el ámbito productivo. Sin embargo, es importante recordar la inadecuación de este término que connota una concepción cosificada y tutelar de los niños y niñas, ya superada por el paradigma actual de reconocimiento de los niños y niñas como sujetos de derecho.

10 Es importante aclarar, que aún en este contexto, la cobertura de la educación de nivel inicial en la CABA es notoriamente más extensa que en el resto del país.

11 La oferta comunitaria de servicios de cuidado puede de hecho jugar un rol importante para determinados grupos de población. Al respecto puede verse Pautassi y Zibecchi (2010).

12 Pautassi, L. (2007) "El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derecho." Santiago: Cepal. *Serie Mujer y Desarrollo* 87.



**Cuadro 1:** Ciudad de Buenos Aires. Población de hasta 5 años de edad, por edad y sexo.

|              | Varones                | Mujeres        | Total          |
|--------------|------------------------|----------------|----------------|
| Edad         | Valores absolutos      |                |                |
| 0            | 18.287                 | 17.705         | 35.992         |
| 1            | 19.723                 | 19.038         | 38.761         |
| 2            | 20.722                 | 19.966         | 40.688         |
| 3            | 21.330                 | 20.536         | 41.866         |
| 4            | 21.602                 | 20.789         | 42.391         |
| 5            | 21.594                 | 20.775         | 42.369         |
| <b>Total</b> | <b>123.258</b>         | <b>118.809</b> | <b>242.067</b> |
|              | Participación por edad |                |                |
| 0            | 14,8                   | 14,9           | 14,9           |
| 1            | 16,0                   | 16,0           | 16,0           |
| 2            | 16,8                   | 16,8           | 16,8           |
| 3            | 17,3                   | 17,3           | 17,3           |
| 4            | 17,5                   | 17,5           | 17,5           |
| 5            | 17,5                   | 17,5           | 17,5           |

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de las Estadísticas Vitales de la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA).

da la población y no solamente a quienes estén asalariados, pasando por el derecho a la salud, a la educación, a la vivienda y al trabajo.<sup>13</sup>

Puesto de esta manera, aparece entonces la obligación que se desprende del derecho al cuidado. Se derivan aquí un conjunto de obligaciones negativas, como no entorpecer el acceso a servicios de cuidados, pero principalmente incluye obligaciones positivas como la de proveer los medios para poder cuidar y la de garantizar que el cuidado se lleve adelante en condiciones de igualdad y sin discriminación<sup>14</sup>. Existen sujetos que están obligados a proveer el cuidado (como los padres y las madres), pero también aparece la responsabilidad del Estado que no solamente no debe entorpecer, sino fundamentalmente promover las condiciones para que el cuidado pueda desarrollarse (por parte de los padres y madres pero también por parte de las instituciones).

De esta forma, la variedad de intervenciones del Estado para dar cuenta del derecho al cuidado es extensa. Se refiere tanto a las regulaciones en el mundo del

trabajo remunerado (licencias maternales y parentales, obligación de provisión de guarderías en establecimientos productivos, etc.) como a la regulación de la provisión mercantil de servicios de cuidado o a la provisión directa de los mismos (establecimientos de educación inicial de gestión estatal).

En este punto, cuando se estudia específicamente el caso del cuidado de niños y niñas aparece una intersección ineludible entre el derecho al cuidado y el derecho a la educación, en la medida que el ámbito educativo se presentaría como un espacio "natural" para el cuidado. Aquí aparece un punto interesante para la discusión en la Argentina y particularmente en la Ciudad de Buenos Aires debido al avance extendido que tiene el reconocimiento formal a la educación.

A este respecto, los compromisos internacionales asumidos por la Argentina establecen que la educación debe ser disponible, accesible, aceptable y debe adaptarse a las necesidades. Estas mismas condiciones de mínima se pueden derivar para el cuidado, a las que se suman las disposiciones específicas establecidas en la normativa nacional y local.

Adicionalmente, y en tanto derecho humano, para el cuidado también rigen principios básicos de igualdad. La noción de igualdad es consustancial a la noción de derechos humanos en tanto la pertenencia a la especie humana otorga la titularidad de estos derechos, y por ende, el principio de no discriminación es intrínseco a esta categoría de derechos. No se trata de promover únicamente una mayor oferta de cuidado, sino de universalizar la responsabilidad, la obligación, la tarea y los recursos necesarios para el mismo. Será la única forma que trasciendan los compromisos inmediatos y que se inserte como un derecho humano fundamental: el derecho a ser cuidado y a cuidar. La garantía de ese acceso universal al cuidado también puede permitir avanzar en términos de autonomía e igualdad material o estructural, pero no concebidas para "determinados sectores de la población que requieren la adopción de medidas especiales de equiparación" como habitualmente se hace, sino claramente en dirección a garantizarlo a todas y cada una de las personas.<sup>15</sup>

La cuestión del cuidado de los niños y niñas en la primera infancia se encuentra inevitablemente relacionada con el tema de la educación inicial. En lo que sigue giramos nuestra mirada a la forma en que el cuidado se organiza en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, el rol particular que la educación inicial cumple (o debería cumplir) en dicha organización social, y los mecanismos por los cuales el cuidado y el acceso (o no) a la educación inicial se transforman en vectores de desigualdad.

13 Ibidem, p. 40.

14 Idem.

15 Idem

### III. LA ORGANIZACIÓN SOCIAL DEL CUIDADO DE LA PRIMERA INFANCIA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Una manera habitual de abordar la organización del cuidado es confrontar las características y composición de su oferta con las de su demanda. Esta mirada permite identificar algo así como un "déficit de cuidado", que daría cuenta tanto en términos cuantitativos (cuidado no atendido) como cualitativos (deficiencias en el cuidado provisto o recibido) de las dificultades que se enfrentan para garantizar el derecho al cuidado. En lo que sigue repasamos estos dos aspectos referidos específicamente al cuidado de los niños y las niñas en la primera infancia (0 a 5 años) en la Ciudad de Buenos Aires.

#### 1. LA DEMANDA DE EDUCACIÓN Y CUIDADOS

Una primera aproximación a la demanda de cuidados para la primera infancia en la Ciudad de Buenos Aires está dada por tener en cuenta las características demográficas de la población. Esto es, la cantidad de niños y niñas de hasta 5 años de edad que habitan en este territorio. Según la información del Censo Nacional de Población de 2010 en la Ciudad de Buenos Aires habitan 188.589 niños y niñas de 0 a 5 años. El 50,9% de este total son niños y el 49,1% son niñas.

Como puede verse en el cuadro 1, el 65% de esos niños y niñas tienen hasta 3 años de edad mientras 17,5% tienen 4 años y 17,5% tienen 5 años.

Esta población constituye entonces la demanda potencial de cuidado de primera infancia. Sin embargo, este número "rústico" debe ajustarse por varios motivos:

- La educación no es obligatoria para la totalidad de los niños y niñas de primera infancia. En efecto, la Ley Federal de Educación de 1993 (actualmente derogada) extendió la obligatoriedad de asistencia escolar a los niños y las niñas de 5 años. La Ley de Educación Nacional, sancionada en 2006, ratificó esta obligatoriedad. Sin embargo, la educación inicial sigue sin ser obligatoria para niños y niñas menores de esa edad. No obstante, cabe señalar que el Estado está obligado a proveer educación para la población de primera infancia en su conjunto.
- Por motivos diversos, no todos los niños y las niñas que asisten a establecimientos educativos en la Ciu-

dad de Buenos Aires son residentes de la misma, ya que existe un número no estimado de niños y niñas que asisten a establecimientos educativos porteños, pero residen en el Gran Buenos Aires.

- No todos los niños y las niñas en edad inicial demandan efectivamente una vacante escolar o de establecimientos de cuidado. Esto es así porque dependiendo de los arreglos familiares, y fundamentalmente en las edades más tempranas, una cantidad no conocida de niños y niñas permanecen al cuidado en instancias no institucionales. Las mismas pueden ser en el propio u otro hogar, ya sea al cuidado de familiares o de personal remunerado contratado a tal efecto.
- Algunos niños y niñas en su primera infancia asisten a establecimientos de cuidado que se encuentran en el ámbito laboral de sus padres. Esto puede darse allí donde las empresas o establecimientos productivos ofrecen este servicio como parte de las acciones que buscan facilitar la conciliación entre la vida laboral y familiar de su población trabajadora.

Es importante notar que las características de esta demanda de cuidados es heterogénea, lo que explicará a su tiempo el grado de demanda efectiva sobre las instituciones públicas y privadas de educación y cuidado en el ámbito de la Ciudad.

En efecto, la heterogeneidad de esta demanda está dada, al menos, por los siguientes elementos:

- Los grupos de edad de los niños y las niñas, y las diferentes necesidades que tienen en términos educativos y de cuidado.
- Las características demográficas y socioeconómicas de los hogares en los que habitan. Estas determinarán:
  - La forma, diversidad y composición de los hogares –y con ello, la cantidad de niños y niñas pequeños– y la relación de dependencia con adultos potencialmente responsables de su cuidado.
  - La condición de actividad de los adultos (padre, madre y/o ambos) y consecuentemente la intensidad

y tipo de demanda de cuidado en tanto mecanismo de conciliación entre la vida laboral y familiar.<sup>16</sup>

- Los acuerdos intrafamiliares en relación al reparto de responsabilidades domésticas y de cuidado, determinado simultáneamente por la ideología familiar de cada hogar, las opciones de actividad fuera del hogar, el costo de oportunidad del cuidado.
- La disponibilidad de ayudas familiares o cuasi familiares extra-hogar (abuelas/os, tías/os, vecinas/os).
- Los recursos del hogar, que determinarán la magnitud y el tipo de cuidado extra-hogar que requieren y, a su vez, al que puede accederse<sup>17</sup>. Éste resulta el factor más relevante a la hora de explicar la presión existente sobre la oferta de establecimientos escolares y de cuidado de gestión estatal.

## 2. LA OFERTA EDUCATIVA Y DE CUIDADOS

La oferta de cuidado para niños y niñas en su primera infancia en la Ciudad de Buenos Aires puede clasificarse en dos grupos. El primero está asociado a la oferta educativa en el nivel inicial. El segundo, de tipo asistencial, refiere a los programas que ofrecen instancias de cuidado para niños y niñas de hogares en situaciones vulnerables.

### 2.1 OPCIONES EN EL SISTEMA EDUCATIVO

La educación inicial incluye los jardines maternos, jardines de infantes (nucleados, comunes e integrales, como se verá más adelante) y escuelas infantiles para atender a la población de 45 días a 5 años de edad. Estos establecimientos pueden ser de gestión estatal (a cargo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) o de gestión privada<sup>18</sup>.

16 Por caso, la demanda indefectible de cuidado de un hogar biparental con madre y padre ocupados en empleos de tiempo completo es diferente de la de un hogar biparental con uno de los miembros de la pareja inactivo o con ocupación de tiempo parcial.

17 ACIJ (2009) presenta un mapa de la distribución territorial de la desigualdad socio-económica de los hogares en la Ciudad de Buenos Aires (a través de distintos indicadores de privación).

18 Si bien en el ámbito educativo se alude a la educación pública distinguiendo entre gestión estatal y gestión privada, cabe advertir que la reducción de la definición de lo público y lo privado a una materia de "gestión" responde a una conceptualización inscripta en la corriente de pensamiento neoliberal. En nuestro país, este modo de entender lo público irrumpió en los años 90 y quedó plasmado en la redacción de la Ley Federal de Educación (luego mantenido en la Ley Nacional de Educación vigente).

### a. Tipos de establecimientos educativos y modalidad organizativa

Los servicios educativos dirigidos a la primera infancia en la Ciudad de Buenos Aires se pueden dividir entre aquellos que son de gestión privada y los que son de gestión estatal. Entre estos últimos también se encuentran los servicios de inclusión educativa que se caracterizan, por lo general, por la articulación del Estado y la comunidad en la provisión de servicios educativos.

La oferta educativa de gestión estatal comprende una diversidad de servicios diferenciados por grupos etáreos y por la extensión de la jornada y/o su modalidad organizativa. Entre ellos se distinguen: los *jardines maternos (J.M)*, que atienden a la población que va desde los 45 días a los 2 o 3 años de edad, ofreciendo servicios de jornada completa o extendida; las *escuelas infantiles (E.I)*, dirigidas a niños y niñas de entre 45 días y 5 años de edad, que funcionan en jornada completa, extendida y /o vespertina<sup>19</sup>; y los *jardines de infantes, que brindan servicios educativos a niños y niñas a partir de los 2, 3 o 4 años de edad y se clasifican de acuerdo al modo en que están organizados*.

Éstos últimos pueden ser nucleados (*J.I.N.*), cuando se trata de salas que funcionan dentro de establecimientos educativos de nivel primario que cuentan con una conducción itinerante específica del nivel inicial, y ofrecen servicios de jornada simple (de tres horas y media, ya sea en el turno mañana o tarde) o completa (de siete horas y media); *comunes (J.I.C.)* cuando se ubican dentro de un establecimiento educativo de nivel primario, cuentan con equipo de conducción propio y ofrecen servicios de jornada simple turnos mañana y tarde- (la mayoría) o completa; *Integrales (J.I.I.)*, cuando funcionan en establecimientos específicos del nivel inicial y cuentan con equipo de conducción propio, ofreciendo jornada completa con servicio de comedor.

Todas estas modalidades cuentan con personal docente y supervisión específica del área de educación inicial, organizada según los distritos escolares en que se divide la ciudad. La actividad docente está regulada y reglamentada por el Estatuto del Docente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Como se mencionó, en el ámbito de la educación también existen otras iniciativas que apuntan a la inclusión educativa como el *Programa Primera Infancia* que se dirige a niños y niñas de 45 días a 4 años "pertenecientes a sectores de alta vulnerabilidad social y que por diferentes razones no acceden a las instancias del Nivel Inicial". Apunta a "ampliar la cobertura educativa y promover los aprendizajes significativos de todos los niños y ni-

19 En algunos casos, especialmente en aquellas escuelas infantiles que funcionan dentro de hospitales públicos, la jornada vespertina se prolonga hasta las 20 o 21 horas.

ñas como participantes activos de un proceso de formación integral", creando espacios especiales a tal efecto<sup>20</sup>.

Uno de los criterios en los que se sustenta la intervención de este programa es el reconocimiento de que los niños y las niñas deben poder acceder a instituciones de la órbita del sistema educativo formal. De esta manera, se postula que mientras el niño o la niña sean atendidos por alguna de las modalidades del Programa Primera Infancia es necesario conservar su inscripción en lista de espera para ingresar a alguno de los establecimientos mencionados anteriormente, entendiendo que las prestaciones brindadas no reemplazan a las instancias educativas formales de gestión estatal para el nivel inicial.

Los proyectos educativos nucleados por el Programa Primera Infancia asumen diferentes características, en virtud de su origen en circunstancias y contextos históricos particulares. Entre ellos, se cuentan las *salas de juego*, de *gestión asociada*, los y las *docentes en jardines de infantes comunitarios*, y las *extensiones educativas*. A excepción de estas últimas, todos estos proyectos funcionan en espacios físicos de organizaciones sociales.

Las *salas de juego*, de jornada simple (mañana o tarde), están dirigidas a niños y niñas de 2, 3 y 4 años, con quienes se trabaja con el método de parejas pedagógicas. Las de *gestión asociada*, para niños y niñas de 45 días a 2 años de edad, funcionan en jornada completa y, en algunos casos, proveen un servicio de alimentación. Para unas y otras, el Ministerio de Educación aporta los docentes, los materiales didácticos y los de limpieza. Por otro lado, las *extensiones educativas* se ocupan de los niños y las niñas de 45 días a 5 años cuyas madres o padres (adolescentes o adultos) estudian en horario vespertino, ya sea en Escuelas Medias o en Centros Educativos de gestión estatal de la CABA. También en este caso el Ministerio de Educación financia los docentes, los materiales didácticos y los de limpieza, y el servicio de alimentación.

Por último, en los *jardines infantiles comunitarios*, los niños y las niñas están a cargo de integrantes de la propia organización social que, por lo general, no cuentan con título docente y, en muchos casos, no han completado sus estudios secundarios. El Ministerio de Educación financia entonces a docentes que se acercan al jardín dos veces por semana para realizar un "acompañamiento pedagógico" de la tarea que desarrollan quienes están a cargo de los niños y las niñas, por caso las 'madres cuidadoras'. También les provee materiales didácticos y de limpieza.

En los tres primeros casos (las *salas de juego*, de *gestión asociada* y las *extensiones educativas*) se aplica la misma normativa que rige para las demás instituciones dependientes de la Ministerio de Educación y los niños y las niñas están a cargo de docentes de educación ini-

cial titulados. En el caso de los y las *docentes en jardines comunitarios*, se sigue la normativa que emana del Ministerio de Desarrollo Social para el Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios (Ley CABA Nº 2.956 de enero de 2009), que señala que las organizaciones sociales deben procurar "ampliar las perspectivas del trabajo pedagógico con la primera infancia en el ámbito comunitario y en los procesos hacia la incorporación de los niños y niñas asistidos al sistema educativo formal" (art. 7, inciso c). Además, aclara que "estas prestaciones deben ser cumplidas manteniendo las condiciones de salubridad y habitabilidad necesarias para la permanencia y atención de la población que asiste" (art. 7, in fine).

Las contrataciones de docentes para el Programa Primera Infancia se rigen por el mismo procedimiento que los servicios educativos públicos de gestión estatal de la CABA, en cuanto a la exigencia de inscripción en un Distrito Escolar para su evaluación de antecedentes y asignación de puntaje por parte de la Junta de Clasificación Docente pero, de manera adicional, las y los docentes aspirantes deben rendir un examen a modo de concurso<sup>21</sup>. Sin embargo, en el caso de este programa los contratos son anuales, sólo recientemente reconocen la antigüedad en el ejercicio de la docencia y no habilitan la posibilidad de titularizarse en el cargo<sup>22</sup>. Al tratarse de contratos, la cobertura de las vacancias por licencia se dificulta dado que el personal destinado a suplencias generalmente resulta escaso.

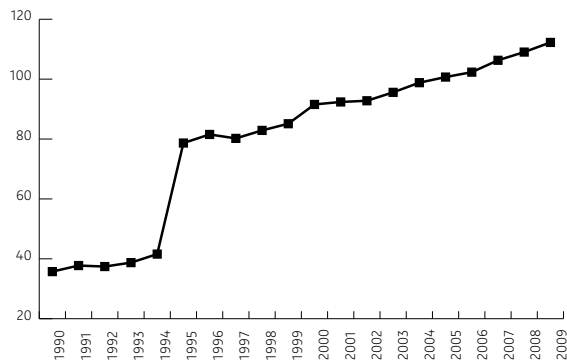
De acuerdo a lo observado de manera directa, los servicios educativos ofrecidos por el Programa Primera Infancia son heterogéneos y dependen en gran medida de las características de la organización social en la que

21 Según la Ordenanza 408/93 (y modificatorias), para ingresar al sistema educativo como docente titular, interino o suplente es requisito inscribirse previamente en uno de los veintidós Distritos Escolares en los que se divide la Ciudad de Buenos Aires presentando copias autenticadas de toda la documentación correspondiente. La Junta de Clasificación del área analiza la documentación y otorga un puntaje en función de los siguientes ítems: título (docente, habilitante y supletorio), antecedentes por antigüedad en la docencia, otros títulos, cursos específicos y no específicos, antecedentes pedagógicos y culturales y otros antecedentes pertinentes. Luego se elabora un orden de mérito –que comienza con el docente de mayor puntaje y mejor título– en base al cual se asignan las vacantes para cubrir los cargos docentes (titulares, interinos y suplentes), las cuales son ofrecidas en los Actos Públicos que periódicamente se llevan a cabo en cada distrito escolar. De este modo, los cargos docentes vacantes (sea por licencia u otros motivos) son cubiertos de manera sistemática y expeditiva recurriendo al listado de orden de mérito.

22 Esta situación está siendo abordada por los gremios docentes.

20 Página oficial del GCBA, [www.buenosaires.gov.ar](http://www.buenosaires.gov.ar), consultada en octubre de 2011.

**Gráfico 1:** Ciudad de Buenos Aires. Evolución de la Matrícula de Nivel Inicial.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación (GCBA).

se desarrollan, tanto por las condiciones del espacio físico<sup>23</sup> como por las características de la propuesta general que sustenta la organización: comedor comunitario, centro cultural, asamblea barrial, etc.

En síntesis, existe una oferta diversa de servicios en el ámbito de la educación inicial formal de gestión estatal de la CABA. Ésta puede diferenciarse en función de la edad de la población destinataria, la extensión de la jornada educativa, los servicios comprendidos y la modalidad en que están organizados.

## B. NIVEL DE COBERTURA

Según la información provista por el Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, la matrícula de nivel inicial se ubicaba en 2009 en 112.260 niños y niñas, repartidos en 729 unidades educativas<sup>24</sup>. El nivel de matrícula alcanzado en este período es la consecuencia de una tendencia persistentemente creciente, tal como puede verse en el gráfico 1. Como se observa, el mayor incremento en la matrícula se produce en 1995 como consecuencia de la puesta en vigencia de la extensión de la obligatoriedad a niños y niñas de 5 años de edad.

23 En una de las organizaciones comunitarias recorridas, el ámbito destinado al programa resultaba riesgoso para la seguridad e integridad física de los niños y las niñas que allí concurrían (escaleras deterioradas y sin protección, separación de espacios mediante aplicación de objetos, etc.). En otro de los casos, la sala debió cerrarse y trasladarse a otra organización social ante la persistente presencia de roedores dentro del lugar.

24 Esta información comprende jardines maternos (45 días a 3 años) y escuelas infantiles (45 días a 5 años) de gestión estatal y jardines de infantes (3 a 5 años) de gestión privada.

Como se observa en el Cuadro 2, el 57,4% de la matrícula de nivel inicial en 2009 correspondía a establecimientos de gestión privada mientras el 42,6% correspondía a establecimientos de gestión estatal. Es de resaltar la tasa de crecimiento de la matrícula privada en relación con la pública. En los últimos 10 años, la matrícula de nivel inicial de gestión privada se incrementó en un 60,4%, mientras que la matrícula de gestión estatal lo hizo sólo en un 6,4%. Simultáneamente, mientras las unidades educativas de gestión estatal se incrementaron en un 18,7%, la cantidad de unidades de gestión privada se redujo un 4,6%.

Podemos asumir que estas diferencias se ajustan por la vía de la cantidad de niños por unidad educativa. Según la información expuesta, en 2009 los establecimientos de nivel inicial de gestión estatal albergaban un promedio de 203 niños y niñas; los de gestión privada, acogían un promedio de 130 niños y niñas. Sin embargo, en promedio, esto no significa mayor nivel de hacinamiento en los establecimientos de gestión estatal. Según la información del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), las unidades de gestión estatal contenían 2184 secciones, mientras que las de gestión privada alcanzan a 3042 secciones. Esto representa una cantidad de alumnos por sección promedio idéntica para los establecimientos (21 alumnos por sección), independientemente del tipo de gestión de que se trate<sup>25</sup>.

Es de notar, empero, que alejándonos de los promedios e internándonos en la constatación empírica, en algunas zonas particulares de la Ciudad, el hacinamiento en las aulas sí se verifica (como es el caso en los establecimientos de la zona Sur).

Tomando exclusivamente la educación inicial común, es interesante conocer la distribución de la matrícula educativa por edad de la sala. Esta información está disponible para el año 2008 y se expone en el cuadro 3. Como se observa, la oferta de educación inicial se concentra en los niños y las niñas de 3 y más años de edad. La oferta disponible para los niños de 2 años y menos apenas alcanza al 11,6% del total. La estructura por edad según el tipo de gestión de los establecimientos no presenta diferencias muy sustantivas, si bien se advierte mayor oferta pública relativa en las edades mayores, y mayor oferta privada relativa para los niños y las niñas de 2 años.

Sin embargo, cuando se observa la participación de los tipos de gestión por grupo de edad se verifica que la oferta para los niños y las niñas lactantes es mayor-

25 Cabe resaltar adicionalmente, para calificar la relevancia de este promedio, que existen regulaciones normativas que indican la cantidad máxima de alumnos/as que cada sala puede contener, y estas cantidades varían según las edades de los niños/as.

**Cuadro 2:** Unidades Educativas y Matrícula de Nivel Inicia. Población de hasta 5 años de edad, Por tipo de gestión.

|      | Gestión Pública     |           | Gestión Privada     |           | Total               |           |
|------|---------------------|-----------|---------------------|-----------|---------------------|-----------|
|      | Unidades Educativas | Matrícula | Unidades Educativas | Matrícula | Unidades Educativas | Matrícula |
| 1999 | 198                 | 44.945    | 518                 | 40.166    | 716                 | 85.111    |
| 2000 | 200                 | 46.381    | 517                 | 45.169    | 717                 | 91.550    |
| 2001 | 212                 | 47.173    | 514                 | 45.211    | 726                 | 92.384    |
| 2002 | 212                 | 47.808    | 513                 | 44.975    | 725                 | 92.783    |
| 2003 | 216                 | 47.797    | 511                 | 47.795    | 727                 | 95.592    |
| 2004 | 221                 | 48.069    | 507                 | 50.750    | 728                 | 98.819    |
| 2005 | 223                 | 47.239    | 498                 | 53.455    | 721                 | 100.694   |
| 2006 | 227                 | 46.689    | 496                 | 55.643    | 723                 | 102.332   |
| 2007 | 232                 | 46.932    | 490                 | 59.367    | 722                 | 106.299   |
| 2008 | 233                 | 47.033    | 492                 | 62.008    | 725                 | 109.041   |
| 2009 | 235                 | 47.816    | 494                 | 64.444    | 729                 | 112.260   |

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación (GCBA).

**Cuadro 3:** Ciudad de Buenos Aires. Matrícula de Nivel Inicial por edad de la sala. Por tipo de Gestión - Año 2008

| Edad de la sala                   | Gestión Pública | Gestión Privada | Total  |
|-----------------------------------|-----------------|-----------------|--------|
| Lactante                          | 649             | 245             | 894    |
| Deambulador                       | 960             | 822             | 1.782  |
| 2 años                            | 2.413           | 7.369           | 9.782  |
| 3 años                            | 9.310           | 15.501          | 24.811 |
| 4 años                            | 15.141          | 18.185          | 33.326 |
| 5 años                            | 17.591          | 19.622          | 37.213 |
| Participación por edad            |                 |                 |        |
| Lactante                          | 1,4             | 0,4             | 0,8    |
| Deambulador                       | 2,1             | 1,3             | 1,7    |
| 2 años                            | 5,2             | 11,9            | 9,1    |
| 3 años                            | 20,2            | 25,1            | 23,0   |
| 4 años                            | 32,9            | 29,5            | 30,9   |
| 5 años                            | 38,2            | 31,8            | 34,5   |
| Participación por tipo de gestión |                 |                 |        |
| Lactante                          | 72,6            | 27,4            | 100    |
| Deambulador                       | 53,9            | 46,1            | 100    |
| 2 años                            | 24,7            | 75,3            | 100    |
| 3 años                            | 37,5            | 62,5            | 100    |
| 4 años                            | 45,4            | 54,6            | 100    |
| 5 años                            | 47,3            | 52,7            | 100    |

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación del GCBA.

**Cuadro 4:** Ciudad de Buenos Aires. Matrícula por turno según tipo de gestión. Año 2008 - Educación Común

| Turno                     | Gestión Pública | Gestión Privada | Total  |
|---------------------------|-----------------|-----------------|--------|
| Mañana                    | 14.054          | 40.226          | 54.280 |
| Tarde                     | 13.989          | 17.819          | 31.808 |
| Doble                     | 18.021          | 3.699           | 21.720 |
| Participación por turno   |                 |                 |        |
| Mañana                    | 30,5            | 65,1            | 50,3   |
| Tarde                     | 30,4            | 28,9            | 29,5   |
| Doble                     | 39,1            | 6,0             | 20,1   |
| Participación por gestión |                 |                 |        |
| Mañana                    | 25,9            | 74,1            | 100    |
| Tarde                     | 44,0            | 56,0            | 100    |
| Doble                     | 83,0            | 17,0            | 100    |

**Fuente:** Elaboración propia en base a información del Ministerio de Educación (GCBA).

mente pública (estatal) mientras que la participación del sector estatal es menor para el resto de las edades. Una diferencia sustantiva se observa entonces en el caso de los niños y las niñas de 2 y 3 años, franjas en las que predomina con fuerza la oferta privada.

Otro tema relevante a la hora de describir la situación de la educación inicial es la oferta según turno (esto es, turno mañana, tarde o doble turno). La información disponible (correspondiente al año 2008 y a los establecimientos de educación común) se presenta en el cuadro 4. Como se observa, existe una concentración de establecimientos que ofrecen turno mañana y esto es más representativo en los establecimientos de gestión privada que en aquellos de gestión estatal.

Finalmente, la información disponible (para la educación común correspondiente al año 2008) permite conocer la distribución territorial de la oferta educativa de nivel inicial por tipo de gestión. Esto se expone en el cuadro 5.

Como se observa, la distribución de la matrícula no es equitativa por Distrito Escolar ya que la mayor concentración total está en los distritos escolares 1 (Retiro, Recoleta, San Nicolás), 9 (Palermo, Colegiales) y 10 (Belgrano, Núñez, Saavedra, Coghlan). En el caso de la gestión estatal, la mayor concentración se da en los distritos escolares 5 (Barracas, Parque Patricios), 6 (San Cristóbal, Boedo, Almagro, Balvanera) y 19 (Villa Soldati y Nueva Pompeya) y en el caso de los establecimientos

de gestión privada, la mayor concentración se da en los distritos escolares 1,9 y 10. Esto demuestra que la distribución de las unidades de gestión privada es la que explica en mayor medida la distribución total.

## 2.2. ALTERNATIVAS DE TIPO ASISTENCIAL

El Ministerio de Desarrollo Social cuenta con diferentes servicios dirigidos a atender a la primera infancia. Dependen de la Subsecretaría de Promoción Social: algunos de ellos (los que llevan años de funcionamiento) de la Dirección General de Niñez y Adolescencia, y otros (los de reciente creación) de la Dirección General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

La Dirección General de Niñez y Adolescencia cuenta con dos programas dirigidos a la primera infancia: el de Centros de Acción Familiar (CAF) y el de Centros de Desarrollo Infantil (CeDI).

Los CAF están dirigidos a niñas y niños desde 45 días, adolescentes, jóvenes y sus familias. A los fines organizativos y estadísticos, se los agrupa en "infantes" (hasta 5 años), "escolares" (de 6 a 12 años) y "adolescentes" (13 a 18 años). Se trata de "instituciones de promoción comunitaria, de promoción de derechos y de inclusión social, ubicadas en algunos de los barrios más vulnerables de la Ciudad de Buenos Aires"<sup>26</sup>: Villa Lugano, Villa Riachuelo, Barracas, Nueva Pompeya, Bajo Flores y Retiro (villa 31). Su objetivo es "promover el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes mediante su inclusión en espacios institucionales de socialización, tendientes al fortalecimiento vincular (familiar y red de sostén en general) y al acompañamiento a su inserción en el sistema educativo formal, fomentando la generación de proyectos o estrategias alternativas."<sup>27</sup> Para ello se realizan "talleres participativos culturales, educativos, lúdico-expresivos, recreativos y deportivos"<sup>28</sup>. En los CAF, los niños, niñas y adolescentes reciben desayuno, almuerzo y/o merienda, según su horario de concurrencia.

Las prestaciones para los "infantes" (tal como los llaman) varían según cada centro. En cada uno de ellos funcionan salas para algunas edades dentro de esta franja (por ejemplo, el CAF 27 cuenta con salas de 2 y 3 años; en el CAF Bartolomé Mitre funcionan salas de 3 y 4 años). La asistencia a los niños y las niñas es diaria y puede ser en jornada simple o completa "según el centro" dentro un horario que se extiende entre las 8 y las 16 horas, durante todo el año.

Los CAF cuentan con una coordinación y un equipo de profesionales de distintas disciplinas cuya composi-

26 Informe N° 972.092-DGNyA-10, del 3 de agosto de 2010.

27 Página oficial del GCBA, [www.buenosaires.gov.ar](http://www.buenosaires.gov.ar), consultada en octubre de 2011.

28 Idem.

ción varía de un centro a otro. Como no es requisito que quienes están directamente a cargo de los niños y las niñas tengan formación específica, en general se trata de "cuidadoras" con título secundario completo o incompleto. Si bien se cuenta con trabajadores "volantes" para cubrir licencias del personal, muchas veces estos resultan insuficientes.

En ocasiones las cuidadoras acceden a cursos de capacitación, algunos de ellos organizados y brindados por el equipo de profesionales del mismo centro donde realizan sus tareas. Según contaron distintos referentes del programa, originalmente en los CAF se desempeñaban docentes tituladas, quienes se fueron desvinculando porque las condiciones laborales resultaban desventajosas en relación a las ofrecidas dentro del ámbito educativo. Éstas eran: mayor carga horaria con sueldos inferiores, falta de aplicación del estatuto docente, no reconocimiento de la antigüedad en el ejercicio de la docencia, imposibilidad de titularizar el cargo, imposibilidad de jubilarse en las mismas condiciones que el gremio docente, etc.

A diferencia de las cooperadoras de los establecimientos de educación pública de gestión estatal que reciben subsidios, las cooperadoras de los CAF se nutren únicamente de los aportes voluntarios de las familias. Los fondos recaudados son destinados a gastos corrientes de administración o a la adquisición de equipamiento e insumos para las actividades de los niños y las niñas que asisten.

En la actualidad son siete los CAF que se encuentran en funcionamiento y, según los datos oficiales disponibles más recientes, en su conjunto atienden alrededor de 460 niños y niñas de primera infancia<sup>29</sup>. De acuerdo al relevamiento realizado por la Asesoría General Tutelar, en los CAF ubicados en los barrios de Villa Lugano (dos centros) y Villa Riachuelo (un centro), se atienden a cerca de 210 niños y niñas de este grupo etáreo<sup>30</sup>, mientras que se halla inscripta en lista de espera una cantidad similar<sup>31</sup>. Los CeDI, por su parte, están dirigidos a niñas y niños de entre 45 días y 3 años<sup>32</sup> de edad "pertenecientes a fami-

29 Dirección General de Estadísticas y Censos del GCBA (julio 2010): Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires. Datos correspondientes al año 2008.

30 Datos obtenidos a partir de las entrevistas realizadas durante los meses de junio y julio de 2010, y cotejados con las estadísticas publicadas por la Dirección General de Estadísticas y Censos del GCBA.

31 Datos obtenidos a partir de las entrevistas realizadas durante los meses de junio y julio de 2010, y cotejados con los consignados en el Informe N° 972-092-DGNyA-10, emitido el 3 de agosto de 2010.

32 De acuerdo con el Reglamento de Ingreso y Funcionamiento de los CeDIs / Resolución 114-MDSGC-2010, la edad pa-

**Cuadro 5:** Ciudad de Buenos Aires. Distribución de Matrícula por Distrito Escolar. Por tipo de Gestión - Año 2008.

| Distrito Escolar | Pública | Privada | Total |
|------------------|---------|---------|-------|
| 1                | 5,8     | 9,8     | 8,1   |
| 2                | 4,2     | 6,0     | 5,2   |
| 3                | 3,4     | 4,3     | 3,9   |
| 4                | 4,7     | 2,4     | 3,4   |
| 5                | 7,3     | 2,4     | 4,5   |
| 6                | 6,6     | 3,3     | 4,7   |
| 7                | 5,1     | 5,0     | 5,0   |
| 8                | 6,0     | 5,0     | 5,4   |
| 9                | 4,9     | 9,4     | 7,5   |
| 10               | 4,6     | 12,7    | 9,2   |
| 11               | 3,5     | 5,3     | 4,5   |
| 12               | 4,0     | 3,0     | 3,4   |
| 13               | 5,0     | 2,9     | 3,8   |
| 14               | 3,0     | 2,8     | 2,9   |
| 15               | 2,6     | 3,6     | 3,2   |
| 16               | 3,4     | 3,1     | 3,2   |
| 17               | 4,0     | 4,8     | 4,5   |
| 18               | 4,2     | 4,6     | 4,4   |
| 19               | 7,1     | 2,2     | 4,3   |
| 20               | 5,2     | 4,7     | 4,9   |
| 21               | 5,5     | 2,7     | 3,9   |

**Fuente:** Elaboración propia en base a información del Ministerio de Educación (GCBA).

lias en situación de vulnerabilidad social, residentes en la Ciudad de Buenos Aires o cuyos responsables adultos trabajen en la misma<sup>33</sup>. Funcionan en jornada completa entre las 8:30 y las 15:30 horas.

Estos centros antiguamente conocidos como "jardines maternos" asumen la denominación actual en 2007, tras la sanción de la Ley Nacional N° 26.233 de Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil. De acuerdo al Reglamento de Ingreso y Funcionamiento de los CeDI<sup>34</sup>, éstos constituyen "espacios de preven-

ra ingresar a un CeDI va desde los 45 días hasta los 3 años y 6 meses.

33 Página oficial del GCBA, [www.buenosaires.gov.ar](http://www.buenosaires.gov.ar), consultada en octubre de 2011.

34 Es necesario distinguir estos centros (cuyo funcionamiento está regulado por la Resolución 114-MDSGC-2010 y dependen de la Dirección General de Niñez y Adolescencia de la Subsecretaría de Promoción Social del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) de los CEDIs pertenecientes a la órbita del Gobierno Nacional (que se rigen por la Ley N° 26.233, su decreto reglamentario 1202/2008 y dependen



ción y atención integral de niñas y niños desde 45 días a 4 años de edad, que realizan acciones para desarrollar, en los ámbitos familiar y comunitario, capacidades que favorezcan la promoción, protección y garantía de los derechos de los niños y niñas". Para ello, "desarrollan tareas preventivas de detección temprana de obstáculos en el desarrollo, elaborándose estrategias de cambio junto con las familias, acompañándolas y estimulándolas en los procesos."<sup>35</sup> En otras palabras, los CeDI están orientados al fortalecimiento del cuidado familiar.

El Reglamento también establece que para acceder a una vacante se requiere pertenecer a un hogar en situación de vulnerabilidad y la realización de una "evaluación social, psicológica y/o psicopedagógica a cargo de las profesionales del CeDI".<sup>36</sup> En relación a ello, un estudio cualitativo sobre los servicios de cuidado en la CABA señala que "quienes buscan ingresar a los CeDIs perciben así un detallado examen acerca de sus modos de vida, no exento juicios de valor, por parte de responsables y profesionales vinculados a los Centros, y al mismo tiempo cierta discrecionalidad en los procesos y decisiones"<sup>37</sup>. Por otra parte, algunos de estos centros están destinados a hijos e hijas del personal del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, aunque admiten a otros niños y niñas en caso de disponer de vacantes<sup>38</sup>.

Es interesante notar que entre las causas que determinan el egreso de los niños y niñas del programa CeDI se consigna, en primer término, "tener la edad requerida para ingresar al sistema educativo"<sup>39</sup>. Cabe recordar que la Ley de Educación Nacional establece que la educación inicial es una unidad pedagógica que comprende desde los 45 días a los 5 años, sin distinguir ciclos separados. Con ello, el programa CeDI no solo desconoce esta unidad reconocida en la ley vigente, sino que se asume expresamente como una prestación diferente de las propiamente educativas. En este sentido, el servicio alimentario se consolida como una de las prestaciones centrales de los CeDI.

---

de la Comisión de Promoción y Asistencia de los Centros de Desarrollo Infantil de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación).

35 Resolución Nro. 114-MDSGC-2010, Anexo, Capítulo I "Definición y Principios".

36 Ibidem, Anexo, Capítulo IV "Sistema de Ingreso y Egreso".

37 Faur, E. (2010) "Lógicas en tensión. Desencuentros entre oferta y demanda de servicios de cuidado infantil en Buenos Aires." Montevideo: *Revista de Ciencias Sociales*. Año XXIII, Nro. 27.

38 Resolución Nro. 114-MDSGC-2010, Anexo, Capítulo I "Definición y Principios".

39 Idem.

Al igual que en los CAF, las "Asistentes de la Primera Infancia" (API) que están en contacto directo con los niños y niñas en los CeDI por lo general no cuentan con título docente y reciben capacitaciones por parte del equipo de profesionales del mismo centro. En ambos programas, algunas de las trabajadoras comenzaron a desempeñarse en los centros para cumplir con la contraprestación laboral que exigía el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Los problemas relacionados con el personal también son similares a los de los CAF: las "volantes" para cubrir las licencias del personal resultan a menudo insuficientes y el reemplazo de los trabajadores que se pierden (sea por jubilación, fallecimiento, renuncia o rotación) no es sistemático ni siempre se logra. Esta situación se ha visto reflejada en la progresiva disminución de la dotación general de personal y la consiguiente imposibilidad de ofrecer prestaciones en una jornada más extensa.

Las cooperadoras de los CeDI, como las de los CAF, no reciben subsidios. Actualmente se encuentran en funcionamiento veinte establecimientos de este tipo (uno de ellos ubicado en la Provincia de Buenos Aires) que en su conjunto atienden aproximadamente a 915 niños y niñas, encontrándose registrados en lista de espera una cantidad aún superior (1014 niños y niñas)<sup>40</sup>. De acuerdo con el relevamiento efectuado por la Asesoría General Tutelar<sup>41</sup>, a los CeDI de los barrios de Villa Lugano (dos centros) y Villa Riachuelo (un centro) concurren 200 niños y niñas, hallándose en lista de espera una cantidad levemente superior (aproximadamente 230 niños y niñas).

Finalmente y para completar el panorama de la oferta de cuidados de tipo asistencial del GCBA, resta revisar el Programa más recientemente creado, de Centros de Primera Infancia (CPI), que depende de la Dirección General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil del Ministerio de Desarrollo Social.

Los CPI fueron creados mediante el Decreto N° 306/09, y entre las justificaciones para hacerlo se citan las siguientes:

- La pretensión de garantizar la inclusión social de todos los niños y niñas.
- La existencia, de hecho, de acciones surgidas por parte de los habitantes de las zonas de mayor vulnerabilidad social de la Ciudad, que comenzaron a brindar en forma solidaria atención a niños y niñas menores

---

40 Datos informados por la Dirección General de Niñez y Adolescencia mediante Informe N° 972.263-DGNYA-10, el día 30 de agosto de 2010.

41 Entrevistas realizadas durante los meses de mayo, junio y julio de 2010. Los datos fueron cotejados con los proporcionados por la Dirección General de Niñez y Adolescencia mediante el Informe N° 972.263-DGYA-10.

de cuatro años, como espacio de contención y ayuda a las madres.

- La necesidad de que estas iniciativas sean apuntaladas, orientadas y supervisadas por el Gobierno.

Según la información provista por el Ministerio de Desarrollo Social del GCBA, los CPIs tienen los siguientes objetivos<sup>42</sup>:

- garantizar el crecimiento y desarrollo saludable de los niños y niñas de 45 días a 4 años en situación de vulnerabilidad social, residentes en la Ciudad de Buenos Aires,
- crear un espacio propicio para la estimulación temprana de niños y niñas de 45 días a 2 años (inclusive), y la educación en los de 3 a 4 años,
- brindar los elementos básicos para la satisfacción de las necesidades fisiológicas, afectivas, psicomotrices, de juego, recreación y socialización para el sano desarrollo,
- fortalecer los vínculos entre padres e hijos,
- concientizar sobre la importancia de la educación inicial.

Al igual que los CAF y los CeDI, los Centros de Primera Infancia conjugan acciones vinculadas más específicamente con el cuidado, como la alimentación (desayuno, almuerzo y merienda) y el control de la salud (mediante la promoción y la ayuda para el cumplimiento de los controles necesarios a la edad de los niños y las niñas), con acciones que se identifican como propias de la educación inicial. Estas últimas incluyen actividades de estimulación temprana para los niños y las niñas más pequeños (de hasta 2 años) y tareas de formación educativa, similares a las que se reciben en los jardines de infantes y las escuelas infantiles, para los niños y las niñas de 3 y 4 años. Si bien los CPI están dirigidos a la atención de "*madres embarazadas, niños y niñas menores de 4 años en situación de vulnerabilidad social y exclusión social*"<sup>43</sup>, no todos los centros cuentan con salas para todas las edades comprendidas en esta franja etárea<sup>44</sup>. En cuanto a las madres y los padres, también se realizan actividades de información y contención, que adoptan la forma de talleres sobre temas diversos (salud durante el embarazo y salud reproductiva, paternidad responsa-

ble, importancia de la lactancia materna, de una buena nutrición, prevención de accidentes domésticos, pautas eficaces de crianza, etc.).

La gestión de los CPI se realiza de manera asociada con organizaciones de la sociedad civil (ONGs)<sup>45</sup>. Según el diseño de este programa, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires aporta los recursos necesarios para la ejecución de las actividades y asume la responsabilidad de supervisión del conjunto de actividades administrativas y de campo desempeñadas por cada CPI. Por su parte, las ONGs asumen "en forma exclusiva la responsabilidad de implementación" de los CPI, "manteniendo indemne al GCBA ante cualquier eventual reclamo"<sup>46</sup>. Cuentan con la supervisión y monitoreo permanente por parte del equipo técnico perteneciente al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. El monitoreo se realiza a través de visitas a los CPI, semanales durante el primer año de gestión, y quincenales posteriormente.

Es decir, los CPI se basan en la modalidad de gestión asociada con financiamiento estatal de la demanda a través de becas individuales (monto transferido a las organizaciones sociales por cada inscripto), planteándose así nuevos interrogantes respecto de las fronteras entre lo público y lo privado. Su creación recrea la pregunta acerca de los sentidos de lo público, en especial en relación con el campo educativo, y sobre la naturaleza del llamado "espacio público no estatal". Al respecto, y sin pretender agotar la cuestión en este trabajo -lo cual excedería además los objetivos del mismo- podemos mencionar al menos un interrogante vinculado al hecho de la privatización del servicio a través de los convenios con organizaciones de la sociedad civil. Éstas, que según el decreto de creación del Programa deben ser "de vasta experiencia y acreditado profesionalismo en la temática inherente", representan de alguna manera a una "sociedad" cuyas capacidades se ven enaltecidas frente al Estado para hacer frente al problema "de la niñez en situación de vulnerabilidad". Sin entrar en consideraciones sobre cada organización conveniada por el GCBA en la actualidad, la cuestión radica en los riesgos que supone el "mito de la 'buena' sociedad civil"<sup>47</sup>, muchas veces considerada, unívocamente, espacio "limpio" de ciertos vicios de la política centrada en el Estado. Afirma Follari: "La sociedad civil no es una entelequia, en ella existen instituciones, y por ello códigos, reglamentos, procedi-

45 Es conveniente destacar que las ONGs involucradas no necesariamente tienen especialidad en infancia y adolescencia.

46 Ibidem.

47 Follari, R. (2003) "Lo público revisitado: paradojas del Estado, falacias del mercado." (Págs. 59 y ss.) En: M. Feldefeber (comp) *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo. ¿Existe un espacio público no estatal?* Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas.

42 Información disponible en [http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des\\_social/fortal\\_soc\\_civil/centros\\_primerainfancia.php?menu\\_id=31342](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/fortal_soc_civil/centros_primerainfancia.php?menu_id=31342), consultada en octubre de 2011.

43 Ibidem, Anexo I, título III "Población objetivo"

44 Por ejemplo, "La Legión de la Buena Voluntad" tiene salas a partir de 2 años y tanto "Virgencita de Luján" como "Pamperito" no tienen salas para 3 y 4 años.

## Programas de educación y cuidado para la primera infancia en la Ciudad de Buenos Aires

| MINISTERIO DE EDUCACIÓN   |   | MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL  |  |
|---|---|--|--|
| Dirección General de Educación de Gestión Estatal   | Dirección General de Inclusión Educativa  | Dirección General de Niñez y Adolescencia  | Dirección General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil                          |
| Dirección del Área de Educación Inicial   | Programa Primera Infancia   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Centro de Desarrollo Infantil (CeDI)</li> <li>Centros de Acción Familiar (CAF)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Centro de Primera Infancia (CPI)</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Jardines Maternales (JM)</li> <li>Escuelas Infantiles (EI)</li> <li>Jardines Infantes Comunes (JIC)</li> <li>Jardines Infantes Nucleados (JIN)</li> <li>Jardines Infantes Integrales (JI)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Salas de Juego</li> <li>Jardines Maternales de Gestión Asociada</li> <li>Extensiones Educativas</li> <li>Docentes en Jardines Infantiles Comunitarios</li> </ul> |  |  |

mientos, jerarquías. Si consideramos allí a las iglesias, por ejemplo, será por demás evidente lo que afirmamos." Esto último cobra relevancia en cuanto se constata el hecho de que buena parte de las organizaciones con convenio para funcionar como CPI tiene carácter religioso. En tanto el contexto de falta de vacantes escolares impide a las familias elegir libremente de acuerdo a sus creencias, el principio de laicidad que rige el sistema de la educación pública resulta quebrantado.

Por otro lado, el responsable de la organización conveniada que asume la Dirección del CPI en la que se emplea el Centro es en muchos de los casos miembro y referente de la zona<sup>48</sup>. El conocimiento del barrio y de sus familias "en tanto es un vecino más", puede ser una ventaja como también un obstáculo en el acceso al Programa para ciertos niños y niñas. En los hechos, conflictos entre vecinos o prejuicios en relación con ciertas familias pueden obturar el otorgamiento de una vacante. Faur<sup>49</sup> destaca, en este sentido y en relación con el acceso a los dispositivos de tipo asistencial, que éste "no se constituye como un derecho para los niños y para sus familias, sino como un beneficio dependiente de criterios relativamente aleatorios"<sup>50</sup>.

En teoría, el equipo profesional de los CPI debe incluir profesionales psicopedagogos, asistentes sociales,

48 Muchos de los Centros se encuentran ubicados dentro de Villas o Barrios de la zona sur de la ciudad, como ser Villa 3 - Fátima, Villa 6 - Cildañez o Villa 19 - Inta.

49 Faur, E. (2010) "Lógicas en tensión. Desencuentros entre oferta y demanda de servicios de cuidado infantil en Buenos Aires." Montevideo: *Revista de Ciencias Sociales*. Año XXIII, Nro. 27.

50 Si bien el Reglamento de funcionamiento de los CPIS incluye criterios para la ponderación del nivel de vulnerabilidad de cada familia aspirante, de las entrevistas realizadas surge que existe cierto margen para la aplicación del mismo en función de la realidad de cada Centro.

maestros jardineros, y madres cuidadoras (o maestros jardineros auxiliares), maestros especiales (de Educación Física o Música, por ejemplo) y psicomotricistas.

Como se dijo, el Gobierno de la Ciudad aporta los recursos económicos (en forma de "becas") para financiar la contratación del personal. De esta manera, las y los docentes son generalmente contratados mediante el régimen monotributista para cumplir una jornada laboral completa (mientras que en el sistema educativo se percibe una remuneración similar con una carga horaria inferior). Este tipo de contratación no reconoce los derechos laborales que sí son reconocidos a quienes se desempeñan en relación de dependencia (salario anual complementario, licencias con goce de sueldo, etc.). Tampoco contempla la bonificación por antigüedad en el desempeño del cargo ni la atribución de puntaje para la clasificación docente, dado que no se aplica el Estatuto del Docente. Estas condiciones laborales resultan comparativamente desventajosas respecto de las vigentes en el sistema educativo formal, situación que redundó en la dificultad para retener a los docentes, como ya se ha comprobado en los programas CAF y CeDI.

Los CPI funcionan los días hábiles en el horario de jornada completa. El horario mínimo de funcionamiento establecido es de 8.30 a 16:00 horas, pudiendo ser extendido en función de las necesidades de los padres y las madres mediante un acuerdo preestablecido con la ONG respectiva. En general, la extensión horaria acarrea un costo económico para las familias, que deben abonar por ese servicio.

Los niños y las niñas que asisten a los CPI son seleccionados por las propias instituciones. Para ello, las ONGs son responsables de difundir la apertura a la pre-inscripción y de realizar entrevistas con las madres y padres, confeccionando una ficha de vulnerabilidad social que contiene información que permitirá "puntuar" a cada niño y niña inscripto, de manera de organizar un ranking de prioridad para otorgar las vacantes dispo-

nibles<sup>51</sup>. Se estipula además que "no podrá inscribirse a aquellos niños o niñas que no posean el documento de identidad"<sup>52</sup>. La falta de DNI constituye una condición de vulnerabilidad que paradójicamente no es tomada en cuenta para favorecer la inclusión en el programa, sino que determina la exclusión del mismo.

Los elementos que consideran el nivel de vulnerabilidad de los hogares son los siguientes: i) la cantidad de niños y niñas, priorizando los hogares más numerosos; ii) el nivel de escolaridad de los niños y niñas, priorizando aquellos hogares con niños en edad escolar que no se encuentran escolarizados; iii) la situación de salud, priorizando a los niños y niñas de hogares donde existan pacientes crónicos, o donde se verifique carencia de cobertura de servicios de salud; iv) la situación de ocupación e ingresos de los adultos mayores, priorizando a los niños y niñas de hogares donde prevalecen situaciones de no ocupación y de bajos ingresos; v) la situación habitacional, priorizando a los niños y niñas de hogares en situación de calle, o con elevados niveles de precariedad en su vivienda, de hacinamiento, o de carencia de servicios esenciales (agua, gas, saneamiento urbano).

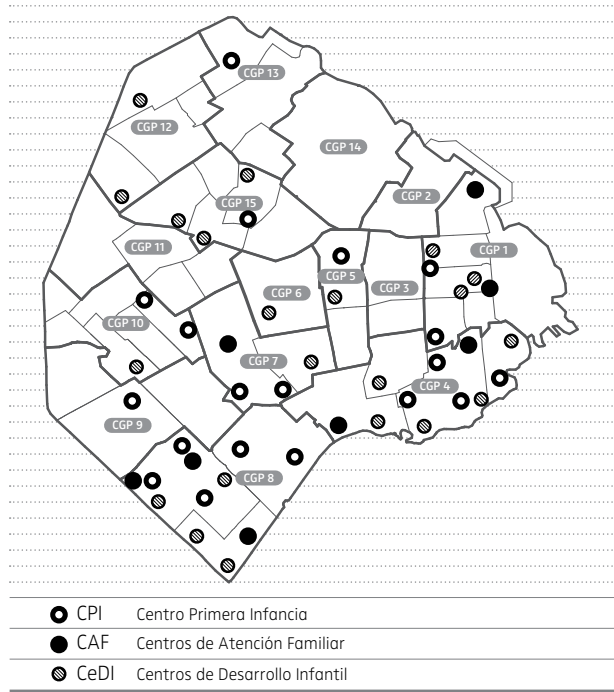
De las entrevistas realizadas en distintos CPI surge la verificación de la existencia de un importante margen de discrecionalidad en la aplicación de la evaluación para establecer el orden de prioridad para acceder al programa. Las arbitrariedades pueden ser producto de la modificación de algunos de los ejes contemplados en el instrumento prediseñado, o bien pueden resultar de la adjudicación de vacantes según el criterio de la Coordinación del CPI, basado en un supuesto conocimiento previo de la situación de las familias por su relación de vecindad.

Finalmente, es necesario remarcar que, en virtud de lo observado de manera directa, el funcionamiento de los CPI difiere según las características de la organización social con la que se haya realizado el convenio. En algunos casos, se trata de organizaciones religiosas que ya tenían en funcionamiento jardines de infantes privados de carácter parroquial; en otros, la actividad principal consistía en brindar servicio de comedor y, en algún caso, funcionaba previamente un jardín de infantes comunitario. En relación a ello, se han vislumbrado relevantes diferencias en cuanto a las condiciones edilicias (mayor o menor adecuación de los espacios), las modalidades organizativas y los criterios institucionales respecto de la tarea pedagógica. Por ejemplo, en aquellas organizaciones donde funcionaba un jardín de infantes privado con anterioridad a la creación o transformación del mismo en CPI, generalmente existe un reclamo ha-

51 Cada año, los niños y las niñas que ya vienen participando en el CPI en un nivel anterior tienen prioridad sobre los nuevos inscriptos.

52 Ibidem, título 3.2 "Focalización de la población objetivo"

Gráfico 2: Centros asistenciales y cuidado para la primera infancia en la Ciudad de Buenos Aires



cia el programa respecto a que desde éste se generen condiciones apropiadas para la actividad docente y se pide además que se implemente una supervisión de la misma desde el Ministerio de Educación. En este tipo de organizaciones también suele contratarse mayor cantidad de docentes en relación a la cantidad de niños y niñas atendidos, a diferencia de aquellos CPI que funcionan donde previamente había un comedor o un jardín de infantes comunitario.

En la actualidad funcionan en la Ciudad 22 CPI<sup>53</sup>, y deberían crearse 8 más, para llegar a la meta de 30 centros en funcionamiento para fines de 2011. La ubicación territorial de los mismos prioriza las zonas geográficas más vulnerables, concentrándose en el corredor sur de la Ciudad. Se estima que en 2010 los CPI han albergado a cerca de 2000 niños y niñas, ubicándose la meta para el 2011 en 3000 niños y niñas. Si bien no se trata de datos oficiales, de acuerdo con el relevamiento realizado por la AGT en junio-julio de 2010, en diez de los catorce CPI existentes se atendía a una población de aproximadamente 790 niños y niñas, y en casi todos ellos se registraba una lista de espera<sup>54</sup>.

53 A octubre de 2011, según el sitio web del GCBA [http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des\\_social/establecimientos/index.php?iddestinatarios=13&idcgpc=&idbarrio=&idtipo=94&texto=&Buscar2=Buscar&redir=1](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/establecimientos/index.php?iddestinatarios=13&idcgpc=&idbarrio=&idtipo=94&texto=&Buscar2=Buscar&redir=1)

54 Relevamiento efectuado durante los meses de junio y julio de 2010

## IV. PRINCIPALES DÉFICITS EN EL CUIDADO Y LA EDUCACIÓN INICIAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

La revisión de la situación relativa al cuidado y la provisión de servicios de educación inicial para niños y niñas en la primera infancia, en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, permite analizar en qué medida la misma da cuenta de la garantía al derecho a la educación, el cuidado y la no discriminación. Para ello es necesario repasar el nivel de cobertura de estas instituciones, la calidad del servicio que prestan, la facilidad para acceder a los mismos, la distribución del acceso a éstos y sus implicancias en términos de promoción de la igualdad, la manera en que el acceso a establecimientos de educación inicial contribuye (o no) a una organización del cuidado que facilite la inserción laboral de los padres y madres, y con ello consolide su situación en términos de recursos. Esto es lo que haremos a lo largo de la presente sección.

### 1. DEMANDA INSATISFECHA

Un primer déficit evidente en la educación inicial de la Ciudad de Buenos Aires surge del desfasaje entre la oferta y la demanda. Para observarlo basta con poner a dialogar lo descrito hasta el momento, relacionando los datos de matrícula con los datos de población en primera infancia que reside en la Ciudad. Esto puede observarse en el Cuadro 6.

Vale recordar, para calificar esta observación, que como se dijo anteriormente no todos los residentes en la Ciudad de Buenos Aires asisten a establecimientos educativos o de cuidado, ni todos los asistentes a este tipo de instituciones son residentes en esta unidad territorial<sup>55</sup>. Es de esperar que en las zonas periféricas de la Ciudad exista una migración importante de niños residentes en el Gran Buenos Aires hacia escuelas de la Ciudad. Esto puede estar complementado por la asistencia a establecimientos de la Ciudad de niños y niñas que acompañan a sus padres y/o madres a la zona territo-

rial donde desempeñan sus actividades laborales (lo que puede facilitar el traslado y el retiro de los niños y niñas de los establecimientos escolares). Todo esto contribuiría al déficit de cobertura que se observa.

Por otro lado, no hay que dejar de considerar que muchas veces las vacantes ofrecidas distan de lo que necesitan las familias. Por ejemplo, se toman vacantes de jornada simple cuando se solicitó jornada completa, o se ofrecen vacantes en escuelas muy alejadas del domicilio que dificultan las posibilidades de las familias de aceptarlas.

De manera adicional, en el informe de mayo de 2011 del Ministerio de Educación se describe que existen niños de 4 años en lista de espera que no han podido ser contactados para ofrecerles vacante. Otro grupo de esa edad no es considerado sin vacante porque se prevé matricularlo en una escuela aún no inaugurada. A otro grupo (aproximadamente 150 niños y niñas) del DE 21 (Villa Lugano) se le ofreció vacante en el Distrito 4 (San Telmo), y sólo 7 familias aceptaron.

Una manera más certera de aproximarnos a la magnitud de la demanda insatisfecha de educación inicial es observar las listas de espera en establecimientos escolares. Desafortunadamente, no hay registro de esta demanda insatisfecha en establecimientos de gestión privada. En el caso de los establecimientos de gestión estatal, en la actualidad para el registro de las vacantes educativas se utiliza el Sistema Informático de Gestión Escolar, en el que se consignan las vacantes confirmadas y en espera para cada uno de los establecimientos educativos de la Ciudad. Este sistema permite acceder a una visión general del estado de situación, aunque tiene algunas deficiencias. Por ejemplo, no arroja información acerca de aquellos niños y niñas que debieron aceptar una vacante de jornada simple cuando solicitaban jornada completa, o un establecimiento lejano a su centro de vida cuando pedían uno más próximo. Estas situaciones son registradas como vacantes confirmadas, y cada Distrito Escolar opta por llevar una lista de espera "paralela" para dar respuesta en caso de resultar factible en virtud del movimiento de vacantes, o directamente no deja registro alguno de estas situaciones. Asimismo,

55 Adicionalmente, los datos de matrícula desagregados por edad corresponden sólo a la educación común, lo cual suma (aunque mínimamente) a esta subestimación para todas las edades. En el caso de la educación inicial, la matrícula de la educación especial representa apenas el 1,2% de la matrícula de la educación común.

cabe señalar que existe un importante subregistro de la demanda (en especial para el caso de las franjas etáreas de menor edad) dado que muchas veces, ante la marcada escasez de vacantes en los establecimientos, no se inscribe la demanda que no podrá satisfacerse y otras veces las mismas familias no reclaman su inscripción en lista de espera.

La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) se interesó por esta cuestión y presentó una acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad para que se ordene a éste último arbitrar las medidas necesarias para cumplir con la obligación constitucional indelegable de asegurar y financiar el acceso a la educación inicial de los niños y niñas de la Ciudad de Buenos Aires.<sup>56</sup>

ACIJ<sup>57</sup> estimó que la cantidad de vacantes solicitadas en el nivel inicial a establecimientos de educación inicial alcanzaba a 7.908 en 2008, y mostraba una progresión ascendente continua (Ver Cuadro 7).

Por su parte, en una de sus últimas respuestas, el Gobierno de la Ciudad consideró que hacia marzo de 2010 las vacantes faltantes alcanzaban a 4.868, distribuidas por edad y Distrito Escolar, según se muestra en el Cuadro 8.<sup>58</sup> La discrepancia entre estos datos no se encuentra explicada, pero podría justificarse parcialmente porque: i) el GCBA considera como vacante otorgada la incorporación de los niños y niñas solicitantes a algún CPI; ii) el GBCA argumenta haber depurado la información mediante cruce entre las instituciones que evidencian casos en los que para los mismos niños y niñas existen vacantes solicitadas en más de un establecimiento; iii) existe una cantidad considerable de niños y niñas que habría dado de baja su solicitud de vacante.

Más allá de cuál sea el valor exacto de vacantes insatisfechas para el Nivel Inicial, pueden hacerse varias observaciones. En primer lugar, la más evidente es que existe un nivel significativo de vacantes insatisfechas en establecimientos de nivel inicial de gestión estatal, que tomando el dato más conservador alcanza a más del 10% de la matrícula existente en este sector.

En segundo lugar, que su distribución es dispar según la edad de los niños y niñas. La demanda insatisfecha para niños y niñas de 5 años es mínima, lo cual resulta consistente con el hecho de que esta es la edad de educación obligatoria. También es baja para los be-

bés de hasta un año de edad, lo que revela por un lado que el hogar es el ámbito de cuidado preferido para los niños y las niñas más pequeños, y por el otro, el desaliento que produce la escasa oferta que genera listas de espera donde se tienen pocas posibilidades de obtener un lugar. Sin embargo, crece significativamente para los niños y niñas de 2 y 3 años.

En tercer lugar, es importante observar cuáles son los mecanismos a través de los cuales se resuelve la falta de vacantes. Por ejemplo, el déficit de vacantes insuficientes para niños de 4 años parece mínimo, sin embargo, observaciones en campo dan cuenta de que las mismas son atendidas mediante condiciones de hacinamiento, o utilizando edificios no adecuados para el funcionamiento de establecimientos educativos.

En cuarto lugar, que la distribución de la demanda insatisfecha es dispar por Distrito Escolar (DE), es decir, se encuentra espacialmente distribuida de manera inequitativa. Los DE que presentan los mayores niveles de demanda insatisfecha en el nivel inicial son los números 19, 21, 6, 8 y 20. Todos ellos pertenecen a la zona sur de la Ciudad y se encuentran entre las zonas con mayores niveles de pobreza.

En quinto lugar, que tratándose de demanda en establecimientos del sector público se puede presumir que la misma proviene de sectores de población con recursos económicos escasos, que no pueden o les resulta muy difícil acceder a vacantes potencialmente disponibles en establecimientos de gestión privada<sup>59</sup>.

Cuando la restricción de las vacantes se vuelve un problema crónico, se da un fenómeno de desaliento entre los demandantes. Es decir, es esperable encontrar población en condiciones de vulnerabilidad social que ni siquiera forme parte de la demanda efectiva de vacantes, porque directamente ha perdido toda expectativa de conseguir una. Toda esta situación puede tener un impacto sustantivo en el patrón de desigualdad en el goce del derecho a la educación de los niños y las niñas en su primera infancia.

En síntesis, existe en la Ciudad de Buenos Aires un déficit de cobertura sustantivo e inequitativamente distribuido. Las implicancias de esta situación sobre la igualdad educativa es lo que exploramos en la próxima sección.

56 Expediente 23360/0: "Asociación Civil por la Justicia – ACIJ- c/Gobierno de la Ciudad sobre Amparo"

57 Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) (2009) "La discriminación educativa en la Ciudad de Buenos Aires". Buenos Aires: ACIJ, *Programa Igualdad Educativa*.

58 De acuerdo a información proporcionada por el GCBA a la Mesa de Trabajo, en el mes de abril de 2011, los niños/as con vacantes en establecimientos educativos ascendían a 46468, mientras 5308 permanecían en lista de espera.

59 Como dato que respaldaría esta presunción, puede señalarse que mientras para el promedio de la Ciudad la asistencia a establecimientos de gestión estatal, de población de 3 años y más alcanza al 70,7%, en la Comuna 8 (Villa Lugano, Villa Soldati y Villa Riachuelo), una de las más pobres de la Ciudad, ese porcentaje se eleva a 87,1%. (Fuente: Encuesta Anual de Hogares Año 2009, Dirección General de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Tabulados Básicos. Cuadro 15).

**Cuadro 6:** Ciudad de Buenos Aires. Demanda potencial vs matrícula Educación Inicial

| Edad         | Población      | Matrícula      | Diferencia        |               |
|--------------|----------------|----------------|-------------------|---------------|
|              |                |                | Valores Absolutos | Cobertura (%) |
| 0            | 35.992         | 894            | 35.098            | 2,5           |
| 1            | 38.761         | 1.782          | 36.979            | 4,6           |
| 2            | 40.688         | 9.782          | 30.906            | 24,0          |
| 3            | 41.866         | 24.811         | 17.055            | 59,3          |
| 4            | 42.391         | 33.326         | 9.065             | 78,6          |
| 5            | 42.369         | 37.213         | 5.156             | 87,8          |
| <b>Total</b> | <b>242.067</b> | <b>107.808</b> |                   |               |

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de las Estadísticas Vitales de la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) y del Ministerio de Educación del GCBA.

**Cuadro 7:** Ciudad de Buenos Aires. Cantidad de niños y niñas sin vacantes en Establecimientos de Nivel Inicial de Gestión Pública

| Año                    | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Vacantes insatisfechas | 4393 | 4970 | 5299 | 6116 | 6047 | 6951 | 7908 |

**Fuente:** ACIJ (2009)

**Cuadro 8:** Ciudad de Buenos Aires. Demanda insatisfechas de Nivel Inicial por edad y Distrito Escolar. Estimación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Aires en su respuesta a la ACIJ de Marzo 2010.

| Distrito Escolar | Lactantes  | 1 año      | 2 años      | 3 años      | 4 años     | 5 años    | Total       |
|------------------|------------|------------|-------------|-------------|------------|-----------|-------------|
| 1                | 3          | 30         | 39          | 35          | 0          | 0         | 107         |
| 2                | 35         | 87         | 97          | 25          | 0          | 0         | 244         |
| 3                | 11         | 51         | 98          | 33          | 0          | 0         | 193         |
| 4                | 13         | 55         | 156         | 75          | 0          | 0         | 299         |
| 5                | 0          | 0          | 38          | 74          | 0          | 0         | 112         |
| 6                | 17         | 51         | 188         | 155         | 0          | 0         | 411         |
| 7                | 19         | 58         | 79          | 29          | 44         | 0         | 229         |
| 8                | 1          | 46         | 194         | 135         | 18         | 0         | 394         |
| 9                | 0          | 0          | 0           | 65          | 24         | 0         | 89          |
| 10               | 5          | 60         | 19          | 17          | 55         | 0         | 156         |
| 11               | 0          | 32         | 61          | 99          | 0          | 0         | 192         |
| 12               | 9          | 49         | 77          | 48          | 0          | 0         | 183         |
| 13               | 0          | 37         | 62          | 110         | 19         | 0         | 228         |
| 14               | 0          | 53         | 61          | 58          | 0          | 0         | 172         |
| 15               | 0          | 0          | 91          | 42          | 20         | 0         | 153         |
| 16               | 0          | 0          | 27          | 70          | 0          | 0         | 97          |
| 17               | 0          | 0          | 15          | 11          | 0          | 0         | 26          |
| 18               | 17         | 48         | 22          | 0           | 0          | 0         | 87          |
| 19               | 13         | 86         | 150         | 177         | 228        | 44        | 698         |
| 20               | 6          | 76         | 66          | 100         | 102        | 0         | 350         |
| 21               | 9          | 44         | 62          | 228         | 83         | 13        | 439         |
| <b>Total</b>     | <b>158</b> | <b>863</b> | <b>1602</b> | <b>1586</b> | <b>593</b> | <b>57</b> | <b>4859</b> |

**Fuente:** Elaboración propia en base a información presentada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en su respuesta a la ACIJ de Marzo 2010.

## 2. DESIGUALDAD EDUCATIVA Y DISCRIMINACIÓN EN LA RESOLUCIÓN DE LOS DÉFICITS EN LA ZONA SUR DE LA CIUDAD

Es importante notar que la provisión de servicios de cuidado y educación inicial en la Ciudad de Buenos Aires opera en un campo desigual. Esto es, el nivel de vida y la situación de privación de la población de ciertas zonas de la Ciudad difiere notablemente de otras. Al respecto cabría preguntarse en qué medida se da prioridad en la provisión de servicios educativos y de cuidado a las zonas territoriales que concentran mayor proporción de población en situaciones de vulnerabilidad.

La construcción de indicadores de la situación socioeconómica de la población puesta en relación con la información en materia de educación es difícil, ya que la primera se presenta habitualmente desagregada por comuna y la segunda por distrito escolar. ACIJ<sup>60</sup> ha realizado un estudio detallado de la situación de desigualdad educativa en la Ciudad de Buenos Aires y construyó indicadores comparables a partir de la información del Censo 2001. En el Cuadro 9 se sintetiza esta información, para identificar aquellas zonas de la Ciudad que presentan mayores niveles de vulnerabilidad.

Como se observa claramente, los Distritos Escolares 5, 19 y 21 son los que padecen la peor situación en términos de vulnerabilidad social, ya que presentan los peores indicadores en todas las variables socioeconómicas consideradas. En una situación algo mejor pero también comprometida se encuentran los Distritos Escolares 3, 4 y 20. Queda claro que la zona Sur de la Ciudad es la que presenta la mayor vulnerabilidad social.

¿Cómo se conjuga esto con la demanda insatisfecha de vacantes en el nivel inicial de la Ciudad? Si relacionamos la información de los cuadros 8 y 9 podemos observar que cuatro de los DE que presentan una precaria situación en términos de vulnerabilidad social se encuentran asimismo entre los seis distritos escolares con mayor cantidad de demanda insatisfecha en el nivel inicial. Estos son los DE 4, 19, 20 y 21.

Más aún, si relacionamos la información de vacantes insatisfechas con la información de incidencia de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por Distritos Escolares (ver Cuadro 10), nuevamente se verifica una correlación bastante evidente. Los DE 4, 19 y 21 aparecen simultáneamente entre los 6 con mayor incidencia de NBI y con mayor cantidad de vacantes insatisfechas en establecimientos de nivel inicial de gestión estatal (lo que corrobora la presunción anterior de que la demanda en este tipo de establecimientos es mayor cuanto peor es la situación de los hogares en términos de recursos).

De particular importancia resulta remarcar que los únicos DE en donde se verifica la existencia de vacantes faltantes para niños de 5 años son justamente los DE 19 y 21 (ver Cuadro 8), que representan las zonas territoriales con mayor nivel de vulnerabilidad social. Esto es de especial gravedad, ya que en este caso no se está cumpliendo con la obligatoriedad establecida en la ley educativa para ese nivel de escolarización.

En síntesis, una primera conclusión en términos de la problemática de la desigualdad y su relación con la organización del cuidado y el acceso a la educación es que: i) existe concentración espacial de la vulnerabilidad social, y ii) existe una relación evidente entre debilidad en la situación socioeconómica y vulneración del derecho al cuidado y la educación, expresada en la mayor cantidad de vacantes insatisfechas para los niños y las niñas de primera infancia en aquellas zonas territoriales con peor nivel socioeconómico.

La relevancia de esta situación discriminatoria excede al hecho, de por sí grave, de que la posibilidad de acceder a la educación inicial y dar cuenta del derecho a la educación se encuentre mayormente limitada para los sectores de población más carente. A esto se suman las consecuencias que esta limitación tiene para el desarrollo integral de estos niños y niñas, y sus oportunidades de vida en el futuro. Como se encuentra ampliamente documentado en la literatura especializada, las destrezas que se desarrollan en estos primeros años de vida, la estimulación temprana, la contención y el cuidado, son elementos imprescindibles para un desarrollo integral armónico de los niños y las niñas.

Quienes se ven privados de esta posibilidad arrastran esta desventaja al resto de su etapa formativa. Es de esperar (y así lo documenta la evidencia) que los niños y las niñas que no han podido asistir a jardines de infantes y escuelas infantiles presenten mayores dificultades de adaptación y desarrollo en la escuela primaria. Esto, a su vez, derivará en problemas de rendimiento educativo, que pueden llegar a expresarse en repitencia, sobreedad o directamente el abandono escolar. Las consecuencias del bajo nivel de escolaridad en la vida laboralmente activa de las personas también son ampliamente conocidas.

De manera que el tratamiento discriminatorio de los déficits de cobertura de la educación del nivel inicial no solamente contribuye a perpetuar la desigualdad presente, sino probablemente también a profundizar la desigualdad futura.

No puede decirse que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires resulta indiferente a esta situación. Pero también es evidente que el tipo de respuesta que prioriza se vincula con acciones en el campo asistencial. En efecto, y como ya se ha desarrollado, en el capítulo II, el GCBA ofrece una oferta específica de tipo asistencial para los

60 Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) (2009) "La discriminación educativa en la Ciudad de Buenos Aires". Buenos Aires: ACIJ, *Programa Igualdad Educativa*.



**Cuadro 9:** Ciudad de Buenos Aires. Indicadores socio-económicos por Distrito Escolar - 2001

| Distrito Escolar | Ubicación | Población Residente en Viviendas Deficitarias (1) | Población en Situación de Hacinamiento (2) | Población sin Cobertura de Seguro de Salud (3) | Población sin acceso a cloacas (4) |
|------------------|-----------|---|--|--|------------------------------------|
| 1                | Centro    | 2   | 2  | 3  | 2                                  |
| 2                | Centro    | 3   | 3  | 2  | 2                                  |
| 3                | Centro    | 2   | 1  | 1  | 2                                  |
| 4                | Sur       | 2   | 1  | 1  | 2                                  |
| 5                | Sur       | 1   | 1  | 1  | 1                                  |
| 6                | Centro    | 3   | 2  | 2  | 2                                  |
| 7                | Centro    | 4   | 3  | 2  | 2                                  |
| 8                | Centro    | 4   | 3  | 3  | 2                                  |
| 9                | Norte     | 4   | 3  | 3  | 2                                  |
| 10               | Norte     | 4   | 4  | 3  | 2                                  |
| 11               | Centro    | 3   | 3  | 2  | 2                                  |
| 12               | Centro    | 3   | 3  | 2  | 2                                  |
| 13               | Sur       | 2   | 3  | 1  | 2                                  |
| 14               | Norte     | 3   | 3  | 2  | 2                                  |
| 15               | Norte     | 4   | 4  | 2  | 2                                  |
| 16               | Norte     | 4   | 4  | 2  | 2                                  |
| 17               | Centro    | 4   | 4  | 2  | 2                                  |
| 18               | Centro    | 4   | 4  | 2  | 2                                  |
| 19               | Sur       | 1   | 1  | 1  | 1                                  |
| 20               | Sur       | 2   | 2  | 1  | 1                                  |
| 21               | Sur       | 1   | 1  | 1  | 1                                  |

(1) 1 = entre 10% y 20%; 2 = entre 5% y 10%; 3 = entre 2% y 5%; 4 = entre 0% y 2%.

(2) 1 = mayor al 6%; 2 = entre 4% y 6%; 3 = entre 3% y 4%; 4 = menor al 1%

(3) 1 = mayor al 30%; 2 = entre 20% y 30%; 3 = menor al 20%

(4) 1 = entre 1,5% y 5%; 2 = menor al 1%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ACIJ (2009).

**Cuadro 10:** Ciudad de Buenos Aires. Población con NBI (en %) y vacantes insatisfechas de nivel inicial - Por DE.

| Distrito Escolar | NBI (año 2001) | Vacantes Insatisfechas (año 2010) | DE por ranking de NBI | DE por ranking de vacantes insatisfechas |
|------------------|----------------|-----------------------------------|-----------------------|--|
| 1                | 7,1            | 107                               | 19                    | 19                                       |
| 2                | 6,1            | 244                               | 4                     | 21                                       |
| 3                | 18,6           | 193                               | 5                     | 6  |
| 4                | 21,7           | 299                               | 3                     | 8  |
| 5                | 21,1           | 112                               | 21                    | 20                                       |
| 6                | 11,4           | 411                               | 6                     | 4  |
| 7                | 3,9            | 229                               | 20                    | 2  |
| 8                | 3,8            | 394                               | 13                    | 7  |
| 9                | 4,1            | 89                                | 1                     | 13                                       |
| 10               | 2,4            | 156                               | 14                    | 3  |
| 11               | 5,2            | 192                               | 12                    | 11                                       |
| 12               | 6,2            | 183                               | 2                     | 12                                       |
| 13               | 7,2            | 228                               | 11                    | 14                                       |
| 14               | 6,6            | 172                               | 9                     | 10                                       |
| 15               | 3,0            | 153                               | 7                     | 15                                       |
| 16               | 2,2            | 97                                | 8                     | 5  |
| 17               | 1,8            | 26                                | 15                    | 1  |
| 18               | 2,8            | 87                                | 18                    | 16                                       |
| 19               | 23,2           | 698                               | 10                    | 9  |
| 20               | 7,9            | 350                               | 16                    | 18                                       |
| 21               | 16,5           | 439                               | 17                    | 17                                       |

Fuente: Elaboración propia en base a información del Censo 2001 y GCBA.

niños y las niñas de hogares en estado de vulnerabilidad social: los CPIs.

Cuando se observa la distribución de los CPI en funcionamiento en el espacio territorial, se advierte su concentración en la zona sur de la Ciudad (Ver Gráfico 3).

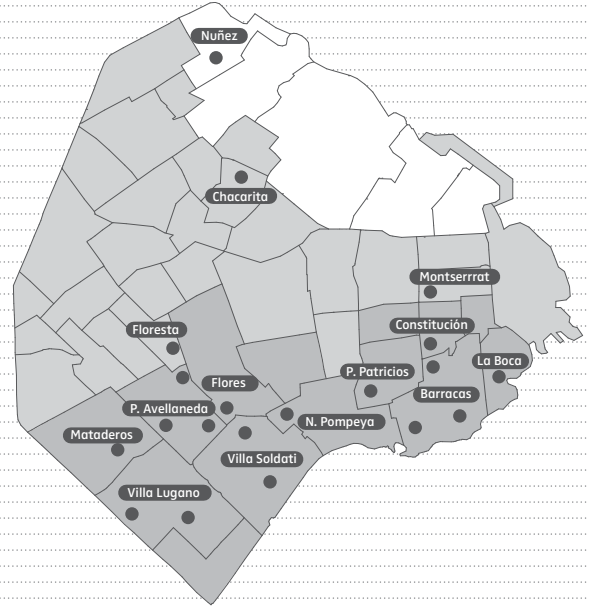
Sin embargo, aquí aparece otro mecanismo de discriminación. Como se describió anteriormente, los CPI son instituciones que no pueden considerarse equivalentes a las instituciones educativas. Un CPI no es un jardín de infantes, ni una escuela infantil. Los CPI están focalizados en acciones de asistencia social. Buscan contener a las familias en situación de vulnerabilidad, "proteger" a los niños y las niñas, y estimular la situación de sus madres y padres. Todo lo cual es importante para este sector de población. Sin embargo, el énfasis está puesto en dicha dimensión y no en la formación educativa de los niños y las niñas.

De hecho, los componentes pedagógicos del diseño original de los CPI encuentran problemas severos para su implementación en terreno. Un obstáculo presumible, a partir de la experiencia en programas similares (CeDI, CAF), sería la dificultad de incorporar y retener a personal docente especializado. Esto se debe, entre otros motivos, a que en el marco de los CPI los docentes se encuentran fuera del estatuto docente, por lo cual ni el nivel de remuneración, ni la estabilidad, ni el reconocimiento para la carrera en estas instituciones, es equivalente al de las instituciones escolares.<sup>61</sup> Esto podría dar como resultado una elevada rotación, justamente allí donde las referencias estables son más necesarias.

Adicionalmente, ni la formación ni la "credencial" que otorgan los CPI a la población de niños y niñas que allí asisten tiene rango educativo, lo que resulta perjudicial para el desarrollo posterior del niño en su vida escolar. De hecho, para poder anotarse en un establecimiento de escolaridad primaria, el niño o la niña tienen que tener, al menos en términos formales, un certificado que acredite la formación del nivel inicial completa.

Un elemento adicional que está presente en los CPI, y no así en los establecimientos educativos formales, es la "supervisión" de la conducta y el comportamiento de las madres y los padres. Como se describió anteriormente, los CPI ofrecen una batería de acciones que buscan modificar la situación de vulnerabilidad social de estos hogares. Entre ellos, la oferta de talleres destinados a las madres y los padres, vinculados con sus propias responsabilidades en la crianza de los niños y las niñas. Sin negar la utilidad que estas acciones pueden tener en tanto provisión de información útil para estas personas, lo cierto es que se constituyen simultáneamente en una orientación de valores y formas de crianza consideradas

Gráfico 3: Distribución Territorial de los CPIs



"positivas" y en una vara de evaluación de la conducta de madres y padres de entornos vulnerables. Nuevamente, aquí se percibe un elemento de discriminación, en la medida en que no existen instancias similares para las madres y los padres que envían a sus hijos e hijas a jardines maternos y escuelas infantiles.

Y en definitiva, el sólo hecho de que a niños y niñas de ciertos sectores (territoriales y socio-económicos) se le otorguen vacantes educativas y a otros se los incorpore en instituciones asistenciales es un mecanismo que viola el más básico principio de no discriminación.

La existencia y promoción de los CPI se ubica en un paradigma que ha ganado terreno en la ejecución de las políticas públicas sociales a partir de la década de 1990, que es la asociación entre el Estado y organizaciones de la sociedad civil. Esta cosmovisión fue impulsada en la Argentina y en la región por organismos internacionales tales como UNICEF, como estrategia de lucha contra la pobreza. Se la promovió bajo la creencia de que las posibilidades de alta replicabilidad de las modalidades no escolarizadas de atención de la primera infancia permitirían ampliar la cobertura de los niños y las niñas menores de 6 años a un bajo costo. Si bien esto puede ser una forma efectiva de acercar las demandas específicas de las personas a las instituciones públicas, así como transformarse, a su vez, en un mecanismo de participación democrática en la gestión de las políticas, también

61 De hecho, los docentes que trabajan en los CPIs no son empleados del Estado, sino de las ONGs que gestionan los CPIs.

es una forma de derivación de responsabilidades desde el Estado a la sociedad. Esta resulta riesgosa cuando implica la prestación de servicios de menor calidad y reconocimiento a poblaciones vulnerables, perpetuando la segmentación de la sociedad entre aquellos que acceden de pleno derecho a las instituciones más formales de las políticas públicas, y aquellos que reciben el saldo caritativo de las mismas.

La promoción activa de iniciativas cimentadas en este paradigma por parte de organizaciones internacionales tuvo, en efecto, corta duración. En 2000, a partir de la sanción de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, UNICEF advierte un nuevo cambio de orientación, que pasa a regirse por "el derecho a estudiar, a aprender y a sentar las bases tempranamente para que este aprendizaje se concrete". Así, las propuestas de ampliación de la cobertura, bajo costo y alta replicabilidad, "perdieron vigencia en el discurso aunque no en las prácticas de los programas sociales"<sup>62</sup>.

Este cambio fue acompañado por estudios como el de Ruiz y Moreau de Linares<sup>63</sup>, llevados adelante con la finalidad de comparar y evaluar el impacto diferencial en la estimulación temprana y el desarrollo general de niños y niñas, según el tipo de educación y cuidado recibidos (ya sea en centros asistenciales de cuidado, en jardines de infantes del sistema formal, o mediante arreglos por fuera de instituciones educativas y de cuidado)<sup>64</sup>. Entre sus conclusiones, se ha reconocido que la asistencia a centros de atención presenta resultados positivos frente a los de niños y niñas que no asisten a ninguna institución. Advierten, sin embargo, que "si bien el salto logrado es muy significativo," los resultados observados en niñas y niños que han asistido a estos centros "no alcanzan a los desempeños obtenidos por los niños que asisten a instituciones escolares" y subrayan que "si bien los centros favorecen, en alguna medida, el desarrollo de los niños, las instituciones escolares potencian sustancialmente dicho desarrollo".

La formación docente se encuentra entre los principales factores a los que se atribuye esta diferencia. Por más que resulta "invalorable el papel de la 'mamá cui-

dadora' en los centros de atención en el traspaso de los saberes de la comunidad, también es cierto que las mismas no pueden asumir la responsabilidad de la docencia, actividad para la que se requiere una formación específica. La docente tiene un rol intransferible, mucho más si se tiene en cuenta la estrecha vinculación que existe entre adecuados niveles de educación y la ruptura del círculo de reproducción de la pobreza"<sup>65</sup>.

Finalmente, el GBCA intenta resolver el problema de las vacantes insatisfechas mediante la reubicación de los niños y niñas en establecimientos de otras zonas territoriales, para lo cual garantiza el financiamiento del transporte necesario. Esta es una solución claramente problemática. En primer lugar, por el riesgo que implica para niños y niñas de tan corta edad el traslado a lo largo de la Ciudad. En segundo lugar, por las dificultades que impone para la organización de la vida cotidiana de los hogares en los cuales estos niños y niñas residen. ACIJ<sup>66</sup> señala que los micros escolares dispuestos para estos traslados no realizan recorridos favorables para las familias. Por ejemplo, no realizan recorridos internos por las villas, por lo cual los padres, madres y niños deben recorrer a pie distancias importantes antes de llegar al transporte dispuesto. A esto se suma el mayor tiempo promedio que estas familias (incluidos los propios niños y niñas) deben destinar al traslado de ida y vuelta del establecimiento escolar<sup>67</sup>. En tercer lugar, porque la asistencia a establecimientos en distritos alejados de su domicilio dificulta la participación de estos niños y niñas en actividades extraescolares (por ejemplo, concurrir a cumpleaños de amigos y que los amigos concurren al propio, ir a jugar a casa de amigos y viceversa, y todo lo que hace a la vida social fuera de la escuela). En cuarto lugar, porque profundiza la discriminación sufrida por los sectores más pobres al forzarlos a incorporarse en establecimientos donde predominan niños y niñas provenientes de sectores socioeconómicos menos desaventajados. En quinto lugar, nuevamente, porque se trata de una solución inestable allí donde la estabilidad se presenta como una necesidad fundamental.

En síntesis, las acciones de política pública tendientes a enfrentar los problemas de demanda educativa y de cuidado insatisfecha resultan insuficientes e inadecuadas, y en algunos casos contribuyen incluso a profundi-

62 Ruiz, V. y Moreau de Linares, L. (2000) ¿Desarrollo o subdesarrollo infantil? *Estudio comparativo sobre el impacto de las modalidades no convencionales de atención a los niños y niñas pequeños en situación de pobreza*. UNICEF

63 Idem.

64 Idem. En cuanto a la metodología de este trabajo, vale aclarar que si bien este estudio no se llevó adelante en la CABA, los tres casos de estudio (dos barrios del conurbano bonaerense y uno de la ciudad de Rosario), "constituyen aproximaciones significativas a situaciones que se plantean en todo el territorio nacional".

65 Idem.

66 Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) (2009) "La discriminación educativa en la Ciudad de Buenos Aires". Buenos Aires: ACIJ, *Programa Igualdad Educativa*.

67 Para más información sobre este tema consultar: Ministerio Público Tutelar (2011) *Niñez, adolescencia y salud mental en la Ciudad de Buenos Aires. Informe de gestión del Ministerio Público Tutelar 2010*, Buenos Aires, Eudeba.

zar los problemas propios de la desigualdad del campo en el que operan.

### 3. EL IMPACTO DESIGUAL EN LAS OPORTUNIDADES PARA MADRES Y PADRES

Nos interesa en este punto retomar nuestra argumentación inicial. La cuestión de la educación inicial puede pensarse de la mano de la cuestión de la organización del cuidado. Las instituciones educativas, y también las asistenciales, constituyen (o deberían constituir) ámbitos de formación, pero también espacios de contención y cuidado. El acoger a los niños y las niñas en ausencia de sus madres y padres constituye en sí mismo una actividad de cuidado. El nutrirlos tanto física como intelectual y simbólicamente, es una actividad de cuidado.

En particular, nos interesa aquí remarcar que la asistencia de los niños y las niñas en su primera infancia a establecimientos educativos es un mecanismo posible para facilitar la organización de su cuidado cotidiano, ampliando simultáneamente las posibilidades de sus padres y madres para realizar otras actividades, fundamentalmente aquellas que les permitan mejorar su situación de recursos económicos.

Para ponerlo en los términos en los que habitualmente se lo considera en la literatura sobre el tema, la asistencia escolar es uno de los mecanismos de conciliación entre la vida laboral y la vida familiar más difundidos, o mejor dicho, así debería ser.

El derecho al cuidado de los niños y niñas más pequeños, así como el derecho de sus madres y padres a decidir la mejor forma de organizarlo, también se encuentra atravesado por la matriz distributiva. Es decir, los hogares de sectores socioeconómicos más elevados cuentan con mejores condiciones para que la organización cotidiana del cuidado no genere restricciones sustantivas a los miembros adultos del hogar. Estas incluyen: i) menor cantidad de hijos; ii) mayores recursos económicos para la contratación de servicios mercantiles de cuidado (ya sea personal remunerado en el hogar, o instituciones extra-hogar); iii) mejores condiciones de hábitat y equipamiento electrodoméstico que facilitan las tareas de cuidado.

Por el contrario, los hogares de sectores con bajo nivel socio-económico cuentan con escasas alternativas, lo que se potencia por el mayor número promedio de hijos e hijas pequeños, así como también con la mayor probabilidad de tratarse de hogares monoparentales habitualmente comandados por mujeres. Como consecuencia, cuando la oferta de servicios públicos de cuidado es escasa o insuficiente (como se demostró es el caso en la Ciudad de Buenos Aires y predominantemente en las zonas territoriales de menor nivel socioeconómico), las alternativas se reducen a arreglos intra-familiares de cuidado, y a un uso muy intensivo del tiempo de las mujeres.

La Encuesta de Uso del Tiempo realizada en la Ciudad de Buenos Aires en 2005 brinda alguna evidencia en relación a este tema. En el Cuadro 11 se presenta información para la población de entre 15 y 74 años desagregada por quintiles de ingreso per cápita familiar (donde el quintil 1 representa al 20% de los hogares de menores ingresos, y el quintil 5 representa al 20% de los hogares de mayores ingresos). Allí se observan las diferencias en las tasas de participación (porcentaje del total de la población que declara realizar ese tipo de tarea) entre tipos de actividades, quintiles de ingreso y sexo.

La evidencia demuestra que la tasa de participación en actividades de cuidado de niños y niñas es mayor para las mujeres (32,1%) que para los hombres (20%). Esto tiene su correlato directo en la diferencia inversa que existe en la tasa de participación en actividades para el mercado (trabajo en un empleo), donde la tasa de participación de los varones (60,4%) casi duplica la de las mujeres (36,3%).

Además de esta diferencia de género, resulta importante remarcar la desigualdad distributiva. Concentrándonos en las mujeres, podemos apreciar las sustantivas diferencias entre las de hogares más ricos y las de zonas más pobres. Mientras que las mujeres del primer quintil tienen una tasa de participación en el empleo (actividades para el mercado) de apenas 20,9%, la misma asciende a 47,9% en el caso de las mujeres de hogares del quinto quintil de ingreso. Por el contrario, mientras estas últimas tienen una reducida tasa de participación en las tareas de cuidados de los niños y las niñas (17,5%), las mujeres del primer quintil tienen una tasa de participación mucho más alta que la de cualquier otro grupo (66%).

Esta evidencia no hace más que corroborar lo que decíamos. Las mujeres de los sectores socioeconómicos bajos tienen grandes dificultades para ejercer su derecho a derivar el cuidado de los niños y las niñas. Esto ocurre porque se da simultáneamente una insuficiente oferta de servicios públicos de cuidado y una imposibilidad de acceder a servicios privados (remunerados) de cuidado.

La obligación de asumir las responsabilidades de cuidado sin poder derivarlas total o parcialmente disminuye sus chances de incorporarse al mercado laboral (de allí su baja tasa de participación en actividades para el mercado). Esto a su tiempo implica menor capacidad de generación de ingresos. Y el círculo vuelve a comenzar: al no poder insertarse laboralmente (o al hacerlo en jornadas cortas de tiempo y en empleos precarios) estos hogares permanecen en situaciones económicas débiles, lo que dificulta la organización del cuidado.

En definitiva, lo que queremos señalar es que el derecho a la educación de los niños y las niñas se conjuga con el derecho al cuidado (de ellos y ellas a ser cuidados, y de sus madres a derivar ese cuidado) para dar cuenta

de la ampliación o restricción de las oportunidades presentes y futuras de las vidas de las personas.

La adecuación de los horarios escolares a las jornadas laborales de los padres y las madres es una cuestión básica para facilitar la conciliación entre el cuidado de los niños y las niñas, y las responsabilidades laborales de sus madres y padres. Como se mostró anteriormente (ver Cuadro 4), la matrícula en establecimientos de educación inicial de doble jornada alcanza sólo al 20.1% del total. Es de remarcar, en cambio, que las ofertas de las organizaciones de la sociedad civil que tienen a su cargo las gestiones de los CPI presenten jornadas que pueden ser más extendidas (aunque esto depende de las capacidades de cada CPI y de las familias para solventar el costo monetario de esta extensión).

Sin embargo, la existencia de un nivel significativo de vacantes insatisfechas en la educación inicial de gestión estatal, la concentración de este déficit en las zonas territoriales más pobres, la debilidad de las soluciones otorgadas (como el desplazamiento de los niños a establecimientos lejanos a su residencia, o su inclusión en mecanismos asistenciales), no solamente erosiona la posibilidad de que los niños y las niñas gocen del derecho a la educación, el cuidado y la no discriminación, sino que además obstruye las posibilidades de mejorar su situación socioeconómica (mediante los obstáculos que impone a la participación económica de sus madres y padres), y romper con la reproducción de la vulnerabilidad social.

#### 4. TENSIONES ENTRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y EL DERECHO AL CUIDADO

Hasta aquí hemos abordado conjuntamente la educación y el cuidado de la primera infancia. Sin embargo, buena parte de quienes están de algún modo involucrados en su provisión tienden a separarlos y oponerlos. De este modo, la educación es relacionada con enfoques pedagógicos para la atención de la niñez, el cuidado es asociado con enfoques asistenciales, y la relación entre ambos parece irreconciliable. Esta tensión también se expresa en la conjunción de la demanda de cuidado con la demanda de un "enfoque pedagógico" en la atención de los niños y las niñas.

Como ilustración de este argumento, podemos citar a Faur<sup>68</sup> quien explora la tensión entre ambas esferas. Del lado de la oferta, nota que docentes y directoras de jardines de infantes reconocen la importancia de éstos como mecanismos de conciliación entre la vida familiar y laboral de las mujeres. De hecho, una de las variables que toman en cuenta para la adjudicación de las insu-

ficientes vacantes es que las madres trabajen. Sin embargo, esta situación es percibida por ellas como una amenaza a la escuela, a la cual se le "pide" que se ocupe de tareas que van más allá de su rol (como la alimentación y el cuidado). Así, buscan diferenciar su trabajo del de instancias asistenciales –que son percibidas "como un mero 'espacio de guarda'"– y afirmar su rol educador, de trabajadoras que desarrollan "una tarea 'técnico-profesional'". De este modo, da cuenta de cómo "las representaciones vinculadas a la oferta de servicios educativos aún no incorporan la noción de *cuidado* como parte constitutiva del rol pedagógico".

Por su parte, al observar la oferta de tipo más asistencial, remarca que "quienes se encuentran a cargo de los CeDI<sup>69</sup> asumen con orgullo la función asistencial que ofrecen estos espacios, e incluso la relacionan con la representación de sí mismas como 'segundas mamás', abandonada desde hace décadas por las docentes a partir de la creciente profesionalización del nivel inicial. La 'segunda mamá' aparece así como una mamá institucionalizada, presunta garante de la dedicación. En este devenir, se refleja la dificultad de jerarquizar el cuidado –como tal– en el ámbito público y más bien se otorga a la institución un sentido de 'hogar' –en apariencia impulsado más por afectos que por saberes profesionales".

Del lado de la demanda, "los jardines de infantes son apreciados (cuando no interpelados) como una alternativa para lograr un cuidado de calidad sin comprometer recursos por parte de las familias", fundamental para posibilitar la inserción laboral de las mujeres. Así es que para los y las usuarias de estos servicios "la educación y el cuidado no serían opuestos sino yuxtapuestos"<sup>70</sup>. Los centros de corte 'asistencial' también vienen a cubrir necesidades de cuidado que permiten a las mujeres dedicar tiempo a otras actividades, en el mejor de los casos, remuneradas.

Las expresiones de los actores del campo de la educación y del cuidado refuerzan la visión desintegrada que se tiene social y normativamente de estos campos. Por un lado se diferencia el carácter pedagógico y por tanto demandante de saberes profesionales de la educación, desconociendo o minimizando las dimensiones de cuidado que toda práctica educativa tiene en la primera

68 Faur, E. (2010) "Lógicas en tensión. Desencuentros entre oferta y demanda de servicios de cuidado infantil en Buenos Aires." Montevideo: *Revista de Ciencias Sociales*. Año XXIII, Nro.

69 Es necesario aclarar que si bien Faur (2010) se centra en la oferta asistencial de los CeDIS, sus resultados y reflexiones en torno de este tipo de servicio se aplica a los otros centros asistenciales cubiertos por este trabajo, que operan con una lógica similar.

70 Faur, E. (2010) "Lógicas en tensión. Desencuentros entre oferta y demanda de servicios de cuidado infantil en Buenos Aires." Montevideo: *Revista de Ciencias Sociales*. Año XXIII, Nro. 27.

infancia. Por otro lado, se enfatiza el carácter "familiar" del cuidado, aduciendo a funciones asistenciales maternas por parte de las instituciones que lo proveen.

La tensión así se hace evidente. Escuelas y docentes que se resisten a reconocer su función de cuidado e instituciones asistenciales que resultan híbridos que reproducen inadecuadamente formatos educativos mientras recrean nociones tradicionales de cuidados familiares. En este sentido, el formato escolar se encuentra severamente cuestionado por sus características de rigidez, jornadas escolares fragmentadas e inadecuadas a las necesidades de organización familiar, separación del juego del trabajo, diferenciación de contenidos, regulación del uso del cuerpo, control del espacio, entre otros. Mucho se ha escrito, entonces, sobre la naturaleza del dispositivo escolar y sus efectos particulares en la producción de cursos específicos sobre el desarrollo infantil<sup>71</sup>. En este sentido, participamos de varios de estos cuestionamientos y entendemos que resulta imperioso modificar el formato escolar vigente, adecuándolo a las necesidades socioeducativas y familiares actuales. Sin embargo, propuestas tales como las de los CPI no constituyen una superación del formato escolar puesto en cuestión; antes bien, intentan replicarlo, al tiempo que introducen nuevos interrogantes, como se ha desarrollado en el presente trabajo.

En síntesis, la experiencia en la Ciudad de Buenos Aires da cuenta de la tensión persistente para garantizar el derecho al cuidado y el derecho a la educación de los niños y las niñas de la primera infancia. Esta tensión se expresa por un lado en la divergencia entre las expectativas y las necesidades de la demanda enfrentada a una oferta insuficiente, segmentada y discriminadora. Por otro lado, se observa en las perspectivas divergentes en torno al cuidado como derecho, contrapuesto a su concepción asistencialista, predominante en la oferta institucionalizada actual. También se pone de manifiesto esta tensión y contradicción en la diferente jerarquía que los efectores de los servicios de educación otorgan a la dimensión del cuidado en el ámbito de las instituciones educativas formales. Finalmente, las sinergias que una integración de la garantía del derecho al cuidado y el derecho a la educación podría provocar en relación con las oportunidades de conciliación entre la vida laboral y familiar de los padres, y principalmente de las madres, queda diluida. Con ello también se obstaculizan las posibilidades de acceder a ingresos laborales, y mejorar las condiciones de vida de los niños, las niñas y sus familias.

**Cuadro 11:** Ciudad de Buenos Aires. Tasa de participación por tipo de actividad (%). Según sexo y quintil de ingreso. Población entre 15 y 74 años - Año 2005.

| Quintiles de IPCF | Actividades para el mercado | Actividades de cuidado de niños y niñas |
|-------------------|-----------------------------|---|
| Total             | 47,0                        | 26,7                                    |
| 1                 | 31,0                        | 54,0                                    |
| 2                 | 39,7                        | 27,3                                    |
| 3                 | 47,1                        | 25,4                                    |
| 4                 | 52,6                        | 25,0                                    |
| 5                 | 56,5                        | 14,4                                    |
| Mujeres           | 36,3                        | 32,1                                    |
| 1                 | 20,9                        | 66,0                                    |
| 2                 | 26,3                        | 25,9                                    |
| 3                 | 36,9                        | 31,5                                    |
| 4                 | 44,1                        | 32,0                                    |
| 5                 | 47,9                        | 17,5                                    |
| Varón             | 60,4                        | 20,0                                    |
| 1                 | 46,7                        | 35,4                                    |
| 2                 | 59,2                        | 29,4                                    |
| 3                 | 59,1                        | 18,3                                    |
| 4                 | 63,8                        | 15,9                                    |
| 5                 | 65,3                        | 11,3                                    |

Fuente: EAH 2005 - Módulo Uso del Tiempo.

71 Véase, entre otros: Baquero y Terigi (1996), Pineau y otros (2001) y Trilla (1985).

## V. REFLEXIONES FINALES: LA AGENDA DEL CUIDADO Y LA EDUCACIÓN INICIAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Avanzar en transformaciones que permitan garantizar simultáneamente los derechos a la educación y el cuidado en un sentido igualitario en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires requiere acciones en distintos terrenos.

En primer lugar, es necesario establecer estos objetivos como cuestión prioritaria para la gestión de política pública. En este sentido, producir información precisa y accesible es una condición necesaria para contar con un diagnóstico adecuado y útil que sienta las bases para la identificación de las acciones requeridas.

En segundo lugar, ampliar la cobertura de la educación inicial requiere necesariamente una extensión y mejora de la infraestructura existente. La cantidad y tamaño de los establecimientos de gestión estatal demuestra ser insuficiente para atender el problema persistente de las vacantes insatisfechas. Dados los problemas señalados en las soluciones transitorias otorgadas (desplazamiento de los niños y niñas a establecimientos lejanos a su residencia, o su ingreso a programas de asistencia social), es importante que las nuevas obras se planifiquen con un criterio de localización adecuado.

En tercer lugar, la extensión de la infraestructura debe ir acompañada de una concordante ampliación de los recursos profesionales necesarios para atender a la población infantil. Sustener y mejorar las condiciones de empleo de estos profesionales es necesario para garantizar la calidad de la educación y el cuidado brindados.

En cuarto lugar, la igualación de las condiciones de acceso y disfrute de la educación y el cuidado requiere de la eliminación de mecanismos de discriminación, y la oferta de servicios diferenciales para los niños y las niñas de hogares en situación de vulnerabilidad social. Sin desconocer la utilidad que instituciones como los CPI o los CeDI tienen para atender las problemáticas específicas de esta población, su acción debería ser complementa-

ria de la de las instituciones educativas. Considerar que el acceso a la educación de los niños y las niñas pobres está garantizado por su participación en un CPI o un CeDI, resulta en sí mismo discriminatorio. En este sentido, la apuesta es a la garantía de un piso educativo igualador para toda la población, que flexibilice su formato de manera de integrar la dimensión del cuidado, adaptándose simultáneamente a las necesidades de los niños y las niñas en su etapa formativa, y a las necesidades de conciliación de sus madres y padres.

En quinto lugar, la asociación entre el Estado y la sociedad civil en la provisión de servicios de educación y cuidado puede ser una opción funcional para atender los déficits existentes. Sin embargo, y nuevamente, garantizar la equiparación entre los servicios ofrecidos por las instituciones gestionadas por ONGs, por aquellas de gestión asociadas, o por aquellas de gestión estrictamente estatal, es una meta ineludible y, a la vista, difícil de conseguir.

Por último, considerar las sinergias que existen entre una organización social del cuidado más paritaria y justa, la garantía del acceso a la educación desde los primeros meses de vida, y la ampliación de las oportunidades de vida de las personas es un principio que debería guiar las orientaciones de las políticas promovidas. Ello implica adaptar la oferta de servicios de educación y cuidado a las necesidades de las madres y los padres que desean y necesitan insertarse en actividades económicas.

En los últimos años se ha registrado una serie de iniciativas que ha recogido y dado visibilidad a los problemas y déficits aquí descritos, delineando propuestas tendientes a corregir desigualdades en el acceso a los derechos al cuidado y a la educación inicial. Desde distintos ámbitos será necesario continuar trabajando por garantizar un ejercicio efectivo del derecho a la educación y el cuidado por parte de todos y todas los niños y las niñas de la Ciudad de Buenos Aires .

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) (2009) "La discriminación educativa en la Ciudad de Buenos Aires". Buenos Aires: ACIJ, *Programa Igualdad Educativa*.
- Baquero, R. y F. Terigi (1996) "En búsqueda de una unidad de análisis del aprendizaje escolar." *Apuntes Pedagógicos* Nro 2.
- Faur, E. (2010) "Lógicas en tensión. Desencuentros entre oferta y demanda de servicios de cuidado infantil en Buenos Aires." Montevideo: Revista de Ciencias Sociales. Año XXIII, Nro. 27.
- Follari, R. (2003) "Lo público revisitado: paradojas del Estado, falacias del mercado" En: M. Feldefeber (comp) *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo. ¿Existe un espacio público no estatal?* Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas.
- Ministerio Público Tutelar (2011) *Niñez, adolescencia y salud mental en la Ciudad de Buenos Aires. Informe de gestión del Ministerio Público Tutelar 2010*, Buenos Aires, Eudeba.
- Ministerio Público Tutelar (2010) *La institucionalización de niños, niñas y adolescentes en la Ciudad de Buenos Aires*. Documento de Trabajo Nº 1, Buenos Aires.
- Pautassi, L. (2007) "El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derecho." Santiago: Cepal. *Serie Mujer y Desarrollo* 87.
- Pautassi, L. y C. Zibecchi (2010) "La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias." Santiago: Cepal. *Serie Políticas Sociales* 159.
- Picchio, A. (1999) "Visibilidad analítica y política del trabajo de reproducción social2. En: C. Carrasco (ed) *Mujeres y economía*. Barcelona: Icaria – Antrazyt.
- Picchio, A. (2001), "Un enfoque macroeconómico 'ampliado' de las condiciones de vida". En C. Carrasco (comp) *Tiempos, trabajo y género*. Barcelona: Editorial de la Universidad de Barcelona.
- Pineau, P. y otros (2001) *La escuela como máquina de educar*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Razavi, Sh. (2007) *The Political and Social Economy of Care in a Development Context: Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options*. Ginebra: UNRISD, Programme on Gender and Development, Paper No. 3.
- Ruiz, V. y L. Moreau de Linares (2000) *¿Desarrollo o subdesarrollo infantil? Estudio comparativo sobre el impacto de las modalidades no convencionales de atención a los niños y niñas pequeños en situación de pobreza*. Buenos Aires: Unicef.
- Trilla, J. (1985) *Ensayos sobre la escuela. El espacio social y material de la escuela*. Barcelona: Laertes.



**MINISTERIO PÚBLICO  
TUTELAR** | CABA

**ASESORÍA GENERAL  
TUTELAR** | CABA

Alsina 1826 | C1090AAB |  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
tel (+5411) 5297-8000

[www.asesoria.jusbaires.gov.ar](http://www.asesoria.jusbaires.gov.ar)

[agt@jusbaires.gov.ar](mailto:agt@jusbaires.gov.ar)

**MPT**

El **Ministerio Público Tutelar** es una institución que integra el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Su misión principal es promover la justa aplicación de la ley, la legalidad de los procedimientos y el respeto, la protección y la satisfacción de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes y de las personas afectadas en su salud mental.

Para ello, la **Asesoría General Tutelar** se ha propuesto una intervención estrictamente vinculada al control de la política pública local a través de acciones de monitoreo, interpelación, articulación y seguimiento del debido funcionamiento de las instituciones del Estado.