

Educación Inicial y servicios asistenciales para la primera infancia en la Ciudad de Buenos Aires: derechos universales, servicios estratificados.

Gabriela Marzonetto

Julio 2016

Ciepp

CENTRO INTERDISCIPLINARIO PARA EL ESTUDIO DE POLITICAS PUBLICAS



Rodríguez Peña 557, 2° F, Buenos Aires, Argentina. **Teléfono:** (54-11) 4371-5136 o 4371-9079. **Email:** ciepp@ciepp.org.ar **Web:** www.ciepp.org.ar

Gabriela Marzonetto es politóloga (UNCuyo), Magister en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (UNSAM/Georgetown University), candidata a doctora en Ciencia Política (UNSAM) y becaria de CONICET.

El siguiente documento de trabajo no ha sido evaluado por un comité editorial, y lo expresado en el mismo es de exclusiva responsabilidad del autor y puede no reflejar las opiniones de la Institución.

Marzonetto, G (2016) *Educación Inicial y servicios asistenciales para la primera infancia en la Ciudad de Buenos Aires: derechos universales, servicios estratificados*. Buenos Aires: Documentos de Trabajo, 95, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Diciembre.

ISSN: 1668-5245

Derecho de Autor © Gabriela Marzonetto | Derechos Reservados bajo Licencia Creative Commons Argentina Atribución - NoComercial - Compartir Obras Derivadas Igual 2.5

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las siguientes condiciones:

Reconocimiento: Debe reconocer y citar al autor original.

No comercial: No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

Derivadas igual: Si usted altera, transforma, o crea sobre esta obra, sólo podrá distribuir la obra derivada resultante bajo una licencia idéntica a ésta.

Más información sobre la licencia en: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/ar/>



Resumen:

En este documento partimos del supuesto que la oferta de servicios de desarrollo infantil al que acceden los niños y niñas de la Ciudad de Buenos Aires varía en materia de contenidos y acceso dependiendo del nivel de ingresos familiares y la comuna de residencia. La principal distinción entre los servicios a los que se accede es en base a si estos son educativos o asistenciales, donde los primeros pertenecen al sistema educativo formal y brindan contenidos curriculares educativos y pedagógicos. Mientras los segundos se focalizan en niños en situación de vulnerabilidad social y se orientan principalmente al apoyo nutricional y contención social, y los contenidos educativos y pedagógicos ocupan un segundo lugar en importancia.

En este documento se analiza la evidencia recogida de los organismos oficiales nacionales (DiNIECE, INDEC, Ministerio de Educación y Ministerio de Desarrollo Social) y locales (Ministerio de Educación y Dirección de Estadísticas del GCBA) para analizar si los servicios de cuidado y desarrollo infantil en primera infancia reproducen la estratificación social en la Ciudad de Buenos Aires.

Resumen:	3
1. Introducción	4
2. Servicios educativos en primera infancia	6
3. Servicios asistenciales. El camino trunco entre educación y cuidados	30
4. Consideraciones finales	46
Bibliografía	53

1. Introducción¹

La primera infancia constituye un momento importante para el desarrollo cognitivo y social de los niños y niñas, por tanto las oportunidades que se brinden en esta primera etapa constituida desde el nacimiento hasta los 5 años de edad resulta crucial tanto para su escolaridad futura como para sus oportunidades en la vida adulta. Por ello, las actividades tendientes al cuidado y desarrollo infantil desde la primera infancia adquieren relevancia para el futuro de los niños.

En sociedades desiguales estas actividades, tendientes al cuidado y la educación, esenciales para el desarrollo infantil -junto con otros factores-, condicionan las oportunidades de los niños de familias de menores ingresos, cuestión que repercute sobre la estratificación social y la reproducción intergeneracional de la pobreza. Esta situación no es ajena en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), donde la baja cantidad de cupos en los establecimientos de desarrollo infantil del sistema educativo público hace que, por un lado los niños de familias de ingresos medios y altos concurren a establecimientos de gestión privada; y por otro lado que los niños de menores ingresos vean retrasada la participación en estos establecimientos hasta la edad de escolaridad obligatoria, o en el caso de acceder lo hagan en establecimientos que brindan servicios de tipo asistencial orientados principalmente a niños en situación de vulnerabilidad social donde los contenidos educativos y pedagógicos ocupan un lugar marginal. Esto significa que, en términos educativos, no reciben la misma formación un niño que asiste a un jardín de infantes o maternal.

Este es un rasgo de la cobertura de los servicios de cuidado de primera infancia para los niños y niñas de menor edad que profundiza la desigualdad y reproduce la estratificación social en la medida en que unos y otros llegan con distintas formaciones y desarrollos al inicio de la escolaridad obligatoria. A esta situación se le

¹ El presente documento se basa en parte del trabajo de investigación realizado para la tesis “Jugando con desventaja. La estratificación de los servicios de cuidado y desarrollo infantil de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” de la Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (UNSAM/Georgetown University).

suma que en la CABA se presentan diferencias en el nivel de asistencia a espacios de cuidado por edad, por tipo de servicio (educativo-asistencial) y por tipo de gestión (pública-privada) de acuerdo a la comuna de residencia (Marzonetto 2015). Demostrando esto que la estratificación social, también se observa por localidad geográfica. Frente a este escenario nos preguntamos ¿en qué medida los servicios de cuidado y desarrollo infantil existentes en la CABA reproducen la estratificación social?

En este documento analizamos la oferta de servicios de desarrollo infantil al que acceden los niños y niñas de la Ciudad de Buenos Aires prestando atención a las diferencias en materia de contenidos y acceso dependiendo del nivel de ingresos familiares y la comuna de residencia. La principal distinción entre los servicios a los que se accede es en base a si estos son educativos o asistenciales, donde los primeros pertenecen al sistema educativo formal y brindan contenidos curriculares educativos y pedagógicos establecidos por el Ministerio de Educación de la Ciudad. Mientras los segundos se focalizan en niños en situación de vulnerabilidad social y se orientan principalmente al apoyo nutricional y contención social, y los contenidos educativos y pedagógicos ocupan un segundo lugar en importancia.

En este documento se describe y analiza la evidencia recogida de los organismos oficiales nacionales (Ministerio de Educación y Ministerio de Desarrollo Social) y locales (Ministerio de Educación) para indagar si los servicios de cuidado y desarrollo infantil en primera infancia reproducen la estratificación social en la Ciudad de Buenos Aires.

A tal fin, este trabajo se divide en dos partes. En la primera se realiza un paneo sobre la situación de la educación en el Nivel Inicial en la CABA, comparando algunos indicadores (evolución de la matrícula, tipo de gestión predominante) con el total del país. Seguido de esto, se procede a describir y analizar los programas y servicios de primera infancia gestionados desde el Ministerio de Educación del GCBA, prestando atención a la cobertura, tipos de contenidos de los servicios y ubicación espacial de los mismos en el territorio de la Ciudad. Este análisis se realiza a la luz de la ley 26.206 (y su modificatoria Ley 27.045), dado su carácter de política pública central en materia educativa de los últimos 10 años. En la segunda parte, se realizó una descripción de

los servicios de cuidado y desarrollo infantil de tipo asistencial que se ofrecen para niños en situación de vulnerabilidad social desde la órbita de los Ministerios de Desarrollo Social Nacional y de la Ciudad, prestando atención al perfil de los destinatarios, el tipo de servicio que brindan y las zonas donde estos programas son desarrollados. Por último se presenta una serie de conclusiones en torno a lo desarrollado.

2. Servicios educativos en primera infancia

En la Argentina existe un marco legal que ampara a los niños y niñas en materia de derechos educativos, este es la Ley de Educación Nacional 26.206 (de 2006) que incorpora los derechos y garantías relativos a la educación consagrados en el artículo 14 de la Constitución de la Nación Argentina y de todos los tratados internacionales incorporados a ella (art. 1).

La educación es pública, gratuita y obligatoria desde los 4 años de edad hasta la finalización del nivel secundario (Ley 26.206 y su modificatoria de los artículos 16, 18 y 19 de la misma, por la Ley 27.045 de Educación Inicial-Modificación Ley 26.206). Las responsabilidades sobre la educación son compartidas entre la Nación y las Provincias, mientras que la Nación fija los lineamientos de la política educativa, las provincias son las responsables de la administración y gestión de la educación en sus territorios.

A partir de la sanción de ésta ley, se establece que el presupuesto consolidado del Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado exclusivamente a educación, no será inferior al seis por ciento (6 %) del Producto Interno Bruto (PIB), cuestión que sigue vigente y el presupuesto en educación es actualmente del 6,4% del PIB (art.9).²

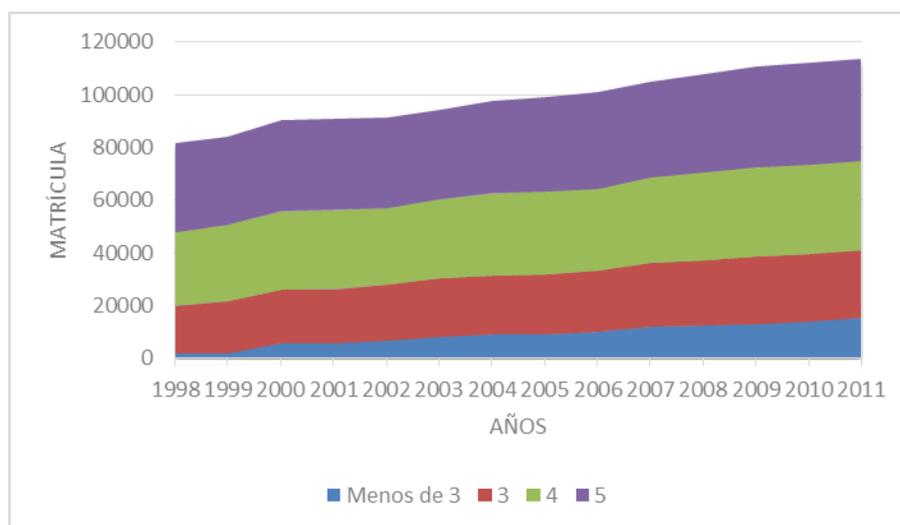
Existen tres planes destinados a garantizar el derecho a la educación: el *Plan Nacional para la Educación Inicial*, el *Plan de Educación Básica* y el *Plan de Educación*

² En 2006 se promulgó la Ley 26075 de Financiamiento Educativo que establecía un aumento de la inversión en educación, ciencia y tecnología para los años 2006-2010 hasta alcanzar el 6% del PBI, estableciendo entre sus metas el aumento de la cobertura del nivel inicial.

Secundaria. A los fines de este análisis a continuación se describirá el Plan Nacional para la Educación Inicial.

El Ministerio de Educación de la Nación cuenta con el Plan Nacional para la Educación Inicial, que a partir de los preceptos de la Ley 26.206 tiene por objetivo principal garantizar el aprendizaje y desarrollo de los/as niños/as de cuarenta y cinco (45) días a cinco (5) años de edad inclusive, como sujetos de derechos y partícipes activos/as de un proceso de formación integral a través de jardines maternos (para niños de entre 45 días y 2 años) y jardines de infantes (para niños de entre 3 y 5 años). A través de este plan en los últimos años se han realizado importantes avances en la inclusión de niños que tradicionalmente no accedían al sistema.

Gráfico 1. Evolución de la matrícula de jardín maternal, salas de 3, 4 y 5 años en la CABA



Fuente: Elaboración propia en base a Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires, 2011

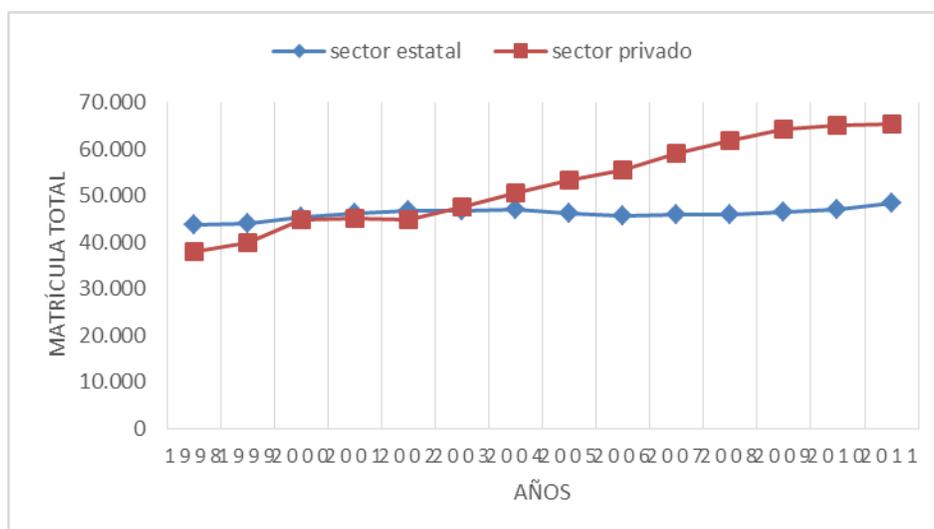
Como se observa en el gráfico 1 en la última década se ha incrementado notablemente la matrícula de nivel inicial en la Ciudad, siendo el incremento en jardín maternal muy notorio en el cambio de siglo. Probablemente esto esté relacionado parcialmente a que en los años de la crisis económica el deterioro de los salarios obligó a muchas mujeres a incorporarse al mercado de empleo, y con ello las

necesidades de cuidado de los niños por fuera del hogar se vieron en aumento (Pautassi 2008), y al crecimiento poblacional del país.

La matrícula de jardines de infantes sobre todo de 5 años también muestra un notorio incremento, pero se muestra elevado desde la década de los ´90, cuestión que puede estar explicada por la incorporación de la obligatoriedad del mismo por la Ley Federal de Educación 24.195 del año 1993 (ya derogada). Probablemente, en los próximos años se podrá observar un patrón de incremento similar al de sala de 5 en las salas de 4 años, por la reciente incorporación de la obligatoriedad de las salas de 4 años por ley 27.045.

Si bien el incremento de la matrícula de nivel inicial a lo largo de los años a simple vista parece implicar una mejora en el acceso a los servicios educativos en la primera infancia, la evidencia nos demuestra que el incremento de la matrícula viene acompañado por un crecimiento notable de la participación de establecimientos de gestión privada, mientras la matrícula en establecimientos de gestión estatal se han mantenido prácticamente estática en la última década (Gráfico 2).

Gráfico 2. Evolución matrícula de nivel inicial en CABA



Fuente: Elaboración propia en base a Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires, 2011.

Según el art. 18 (modificado) de la Ley 26.206, la Educación Inicial constituye una unidad pedagógica y comprende a los/as niños/as desde los cuarenta y cinco (45) días hasta los cinco (5) años de edad inclusive, siendo obligatorios los dos últimos años. Y, de acuerdo con el art. 19 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 tres (3) años de edad, priorizando la atención educativa de los sectores menos favorecidos de la población.

Algunos de los objetivos de la Educación Inicial son (art. 20):

- a) Promover el aprendizaje y desarrollo de los/as niños/as de cuarenta y cinco (45) días a cinco (5) años de edad inclusive, como sujetos de derechos y partícipes activos/as de un proceso de formación integral, miembros de una familia y de una comunidad.
- b) Propiciar la participación de las familias en el cuidado y la tarea educativa promoviendo la comunicación y el respeto mutuo.
- c) Atender a las desigualdades educativas de origen social y familiar para favorecer una integración plena de todos/as los/as niños/as en el sistema educativo.

La organización de la educación inicial, de acuerdo con el artículo 24 de la ley 26.206, tiene las siguientes características:

- ✓ Los Jardines Maternales atenderán a los/as niños/as desde los cuarenta y cinco (45) días a los dos (2) años de edad inclusive y los Jardines de Infantes a los/as niños/as desde los tres (3) a los cinco (5) años de edad inclusive.
- ✓ En función de las características del contexto se reconocen otras formas organizativas del nivel para la atención educativa de los/as niños/as entre los cuarenta y cinco (45) días y los cinco (5) años, como salas multiedades o plurisalas en contextos rurales o urbanos, salas de juego y otras modalidades que pudieran conformarse, según lo establezca la reglamentación de la ley.

Otro aspecto importante que establece la Ley es que las actividades pedagógicas realizadas en el nivel de Educación Inicial estarán a cargo de personal docente titulado, y las actividades serán supervisadas por las autoridades educativas de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art.26).

Complementariamente, la Constitución de la CABA, en su capítulo tercero sobre educación, reconoce y garantiza un sistema educativo público, laico y gratuito para todos los niveles educativos (art.23) y establece que la Ciudad asume la responsabilidad de asegurar y financiar la educación en todos los niveles (art.24).

Como muestra el Cuadro 1, la cobertura resulta prácticamente universal en el nivel primario para el total del país y para la CABA, con niveles superiores al 99%. La cobertura es también elevada para la edad obligatoria dentro del nivel inicial (5 años), con una cobertura promedio del 91,4%, y en la CABA presenta un 96,7% que supera la media nacional. A partir de allí, la cobertura de las distintas salas del nivel inicial varía sustantivamente. Para los 4 años son relativamente altas en el total del país (69,8%), lo que podría estar explicado por la inclusión en la Ley 26.206 de la obligatoriedad del Estado de garantizar el acceso a la educación para los niños y niñas de esta edad hasta lograr su universalización. Aún con este nivel promedio para el total del país, se puede observar que la cobertura es mucho más alta en la Ciudad de Buenos (con cobertura superior al 90%).³

Las diferencias en las matrículas se ven acentuadas para los niños y niñas de menor edad. Para el total del país, la cobertura educativa de los niños de 3 años apenas alcanza al 40% mientras que para la CABA es notablemente mayor, pero igualmente alarmante al estar por fuera del sistema alrededor de un 25% de los niños y niñas de esta edad.

³ Como se advierte en párrafos anteriores en enero de 2015 se sancionó la Ley 27045 que modifica los artículos 16,18 y 19 de la ley 26206, y ratifica la obligatoriedad de asistencia escolar para los niños y niñas a partir de los cuatro años, asimismo establece la obligación del Estado de garantizar el acceso universal a los niños y niñas de tres años de edad. Si bien considero que la sanción de esta ley tendrá un importante impacto en la universalización de la sala de cuatro años e implicará un avance en materia educativa, debido a su reciente sanción no será posible analizar el panorama general a la luz de esta ley para los fines de este trabajo.

Cuadro 1. Asistencia y cobertura educativa de niños y niñas (0 a 12 años)

Edad	Población	Matrícula escolar total (público y privado)	Cobertura %
TOTAL PAIS			
0 a 2	2029712	78553	3,9
3	648071	261498	40,4
4	659869	460653	69,8
5	676130	617709	91,4
6 a 12	4794340	4741255	98,9
CIUDAD DE BUENOS AIRES			
0 a 2	102190	14243	13,9
3	31572	23944	75,8
4	31876	29008	91
5	32338	31280	96,7
6 a 12	214422	212647	99,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2010 y Relevamiento anual 2012 de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de Calidad Educativa (DiNIECE). Ministerio de Educación de la Nación.

La situación se profundiza para los niños de entre 45 días y 2 años, demostrando que hay un gran porcentaje de niños y niñas de menos de 3 años que no están recibiendo cuidados por fuera de sus hogares, lo que implica que la mayor parte del cuidado de estos recae en las familias, y/o a través del mercado (contratación de trabajadoras de casas particulares).

En la ECOVNA se indagó sobre las razones por las cuales niños de entre 0 y 4 años de edad no asistían a establecimientos educativos, entre los hallazgos se encontró que las razones vinculadas con las dificultades económicas, la falta de jardines o vacantes, o los problemas de adaptación se presentan con mayor frecuencia a medida que asciende la edad de los niños (cuadro 2); a la vez que la preferencia por que los niños queden al cuidado de un familiar decrece a medida que aumenta la edad de éstos (Ministerio de Desarrollo Social y UNICEF 2012, 70).

Cuadro 2. Niñas y niños de 0 a 4 años que no asisten a establecimientos de desarrollo infantil por razones de no asistencia según edad, total del país. En porcentajes

Edad	Razones por la que no asiste a establecimientos de desarrollo infantil								total
	Prefiere que esté al cuidado de un familiar	No lo considera necesario	Dificultades económicas	No hay establecimiento de desarrollo infantil en el barrio	No hay vacantes en el establecimiento de desarrollo infantil del barrio	No se adaptó	otros	Ns/Nc	
Menos de 1 año	62,7	22,3	1,5	1	0,1	0	11,3	1	100
1 año	58,8	27	1,5	2,3	1,3	0,1	8,9	0,1	100
2 años	51,6	24,5	3,2	4,4	2,1	0,8	12,9	0,5	100
3 años	45,2	24,5	5,5	4,9	12	2,1	5,6	0,2	100
4 años	32,9	20,6	4,3	7,1	16,5	8	10,2	0,3	100
Total	54,4	24,3	2,7	3,2	3,8	1,1	10,1	0,5	100

Fuente: ECOVNA (Ministerio de Desarrollo Social y UNICEF 2012, 71)

En breve, el acceso a servicios de cuidado en el ámbito escolar se incrementa con la edad de los niños/as, vinculado a tres motivos: i) la preferencia social de que los niños y niñas permanezcan al cuidado dentro del hogar en los primeros años; ii) el establecimiento de la edad de educación obligatoria; y iii) la diferencia en la oferta de servicios de cuidado por edad, siendo decreciente justamente con la edad de los mismos (Rodríguez Enríquez y Marzonetto 2015b).

Otra característica importante de la provisión de servicios educativos es la participación de establecimientos de gestión estatal y privada. Como se observa en el cuadro 3 la matrícula escolar en primera infancia crece a medida que se acerca a la edad obligatoria de escolaridad, siendo la matrícula de jardines maternas solo el 5,6% del total de la matrícula de nivel inicial, mientras que la de sala de 5 años es el 42,4% de la matrícula de nivel inicial total. No obstante, como advertíamos en párrafos anteriores, la situación es sensiblemente mejor para el caso de la CABA, en lo que respecta a matrícula de jardines maternas ya que representa casi el 15% de la matrícula total del nivel inicial.

Otro aspecto fundamental refiere a la característica de la oferta educativa en relación a la duración de la jornada, lo que es clave toda vez que las instituciones educativas suelen ser uno de los mecanismos más habituales de conciliación entre la vida laboral

y familiar (Esquivel, Faur, y Jelin 2012; Rodríguez Enríquez y Marzonetto 2015a; Rodríguez Enríquez y Pautassi 2014). Según la información disponible de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) para el año 2013 el 22% de los jardines maternos y el 24,1% de los jardines de infantes de la Ciudad ofrecían servicios de doble jornada, lo que demuestra el déficit de esta oferta como mecanismo de conciliación. De todos modos, es importante resaltar que de los establecimientos que brindan servicios de doble jornada el 71,3% es de gestión estatal.

Cuadro 3. Matrícula de alumnos de nivel inicial por jurisdicción, por ciclo y tipo de gestión para el total del país y CABA, en porcentajes.

Total de Salas ambas gestiones			Gestión	Total del País	CABA		
			Total	1.652.657	119527		
			Gestión Estatal	66,5%	43,7%		
			Gestión Privada	33,4%	56,2%		
Ciclo	Jardín maternal		Total	93219	17888		
			Gestión Estatal	35,3%	40,5%		
			Gestión Privada	64,6%	59,4%		
	Jardín de infantes		Sala de 3 años		Total	277828	27733
					Gestión Estatal	58,3%	39%
					Gestión Privada	41,6%	60,9%
			Sala de 4 años		Total	579957	35462
					Gestión Estatal	68,9%	45,3%
					Gestión Privada	31%	54,6%
	Sala de 5 años		Total	701653	38444		
					Gestión Estatal	71,8%	47,2%
					Gestión Privada	28,1%	52,7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Relevamiento Anual 2013 de la DiNIECE. Ministerio de Educación de la Nación.

La tasa de asistencia escolar, sobre todo en los niños más pequeños, difiere marcadamente por estrato socio-económico. Como se muestra en el cuadro 4, la tasa de asistencia de los niños y niñas de entre 0 y 2 años es baja para todos los grupos,

pero aún menor para los niños y niñas que viven en hogares de los quintiles de ingresos más bajos. De la misma manera, para el rango de edad de 3 años, solo el 25,3% de los niños y niñas de hogares de menores ingresos asisten a establecimientos educativos, mientras que entre los niños y niñas de hogares con mayores ingresos la asistencia se aproxima al 50%. Las desigualdades persisten, aunque incrementándose las tasas y reduciéndose las brechas, para los niños y niñas de mayor edad (tramo de edad de educación inicial obligatoria).

Cuadro 4. Asistencia escolar por quintil de ingresos para el total del país.

Edad	Quintil de Ingresos				
	1	2	3	4	5
0-2 años	0,42	3,61	14,94	7,73	7,42
3 años	25,26	40,22	53,01	45,4	47,68
4 años	64,39	69,77	81,87	81,89	95,84
5 años	90,54	96,56	96,81	95,58	100

Fuente: Rodríguez Enríquez y Pautassi (2014)

Adicionalmente, la evidencia muestra diferencias en el nivel de asistencia a espacios de cuidado por edad y por tipo de gestión de acuerdo a la comuna de residencia (cuadro 5). Esto da cuentas de que, al menos en lo que respecta a servicios de atención en primera infancia y cuidados, existen patrones de segregación espacial que acompañan los procesos de estratificación por ingresos.

En base a la evidencia, podemos advertir que la demanda de servicios aumenta con la edad de los niños, y que el tipo de estrategia de cuidados se ve condicionada por la oferta de servicios públicos, observando el aumento de la oferta de servicios de gestión privada que puede estar explicada en parte por la ineficiente oferta de servicios de gestión estatal. El cuadro 5 sintetiza toda esta información revelando que la demanda por servicios de cuidado se incrementa con la edad de los niños, y que para las salas de 2 y 3 años la participación de los servicios de gestión privada es mayor a la de gestión estatal en general, dando cuenta de la falta de establecimientos de gestión pública para suplir la demanda de estos servicios.

**Cuadro 5. Educación común de nivel inicial de 45 días a 3 años, por tipo de gestión:
Alumnos matriculados por edad de la sala según comuna.⁴**

Comuna	Total Estatal	Total Privado	Edad de la sala												
			Lactante		Deambulador		2 años		3 años		4 años		5 años		
			Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	
TOTAL	48.362	65.355	855	248	1.414	870	3.741	8.240	9.713	16.180	15.000	18.808	17.639	21.009	
Comunas pobres	4º	6.537	3.064	193	9	307	10	481	121	1.305	769	1.938	1.003	2.313	1.152
	7º	3.494	4.366	56	-	78	43	242	538	596	1.113	1.175	1.265	1.347	1.407
	8º	7.128	3.482	116	13	221	39	417	242	1.225	829	2.371	1.083	2.778	1.276
	9º	2.724	4.516	23	26	35	29	47	387	431	1.180	947	1.398	1.241	1.496
Comunas de ingresos medios	1º	3.249	4.046	86	62	139	119	206	433	678	1.009	916	1.135	1.224	1.288
	3º	2.536	3.849	22	26	54	38	95	499	462	861	928	1.120	975	1.305
	5º	2.642	3.339	49	30	72	63	253	269	608	850	798	990	862	1.137
	6º	2.671	4.044	15	-	35	-	357	478	650	983	763	1.187	851	1.396
	10º	3.515	3.485	27	-	53	27	285	411	772	884	1.090	1.029	1.288	1.134
	11º	2.833	4.603	16	8	20	19	100	609	617	1.197	918	1.354	1.162	1.416
	15º	2.186	3.309	37	20	55	93	144	529	486	807	696	866	768	994
Comunas ricas	12º	3.140	5.241	53	41	118	156	391	714	686	1.297	833	1.485	1.059	1.548
	2º	849	3.113	57	-	51	13	60	377	163	724	241	902	277	1.097
	13º	2.077	8.554	31	13	48	180	272	1.450	466	2.077	629	2.287	631	2.547
	14º	2.781	6.344	74	-	128	41	391	1.183	568	1.600	757	1.704	863	1.816

Fuente: Gerencia Operativa de Investigación y Estadística (Ministerio de Educación, GCBA), Relevamiento Anual 2011.⁵

A continuación se procederá a describir los programas para la primera infancia que se gestionan desde el Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires.

a. Programas del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires

El Ministerio de Educación de la Ciudad cuenta con políticas destinadas a la primera infancia desde dos aristas diferenciadas: por un lado se encuentran los programas gestionados por la Dirección General de Educación de Gestión Estatal, y dentro de esta por la Dirección del Área de Educación Inicial; y por otro lado, los programas gestionados desde la Dirección General de Inclusión Educativa, y dentro de ésta el Programa de Primera Infancia. Mientras las primeras tienen por objetivo impartir contenidos educativos y pedagógicos, las segundas tienen por función acompañar en materia pedagógica a los establecimientos de desarrollo infantil no incorporados al

⁴ Las comunas 2, 13 y 14 son las denominadas comunas “ricas” de la Ciudad, mientras que las comunas 4, 7, 8, 9 y 10 (ubicadas en la zona sur de la Ciudad) las que más “pobres”.

⁵ Se denominan lactantes a los niños y niñas de entre 45 días y 1 año, y deambuladores a los niños y niñas de entre 1 y 2 años. En gris se encuentran diferenciadas las comunas de la zona sur de la Ciudad.

sistema educativo formal y destinado a niños y niñas en situación de vulnerabilidad social.

Por su parte, el Ministerio de Educación también cuenta con la Dirección de Gestión de Educación Privada, que a través del Registro de Instituciones Educativas Asistenciales (RIEA) supervisa aquellos jardines maternos, jardines de infantes y escuelas infantiles que no se encuentren incorporadas a la enseñanza oficial. Adicionalmente, la Dirección de Educación Inicial desarrolla proyectos con objetivos pedagógicos y educativos para desarrollar en los establecimientos de desarrollo infantil, entre ellos: el proyecto *lúdica en acción*, *ajedrez en el nivel inicial* y *Centros de educación temprana*. En el cuadro 6 se sintetizan los programas de Primera Infancia del Ministerio de Educación de la CABA que serán descriptos en esta sección.

Cuadro 6. Políticas de Primera Infancia del Ministerio de Educación de la CABA

Ministerio de Educación			
Subsecretaría de Gestión Educativa y Coordinación Pedagógica		Dirección General de Inclusión Educativa	
Dirección General de Educación de Gestión Estatal	Dirección General de Educación de Gestión Privada	Dirección de Inclusión	Dirección de Equidad Educativa
Dirección de Educación Inicial	Registro de Instituciones Educativas Asistenciales		
Escuelas Infantiles (EI) Jardines Infantes Comunes (JIC) Jardines Infantes Nucleados (JIN) Jardines Infantes Integrales (JII) Jardines Maternales (JM)	Jardines Maternales Jardines de Infantes Escuelas Infantiles	Coordinación de Apoyo educativo <ul style="list-style-type: none"> • Apoyo escolar y Centros educativos comunitarios • Club de jóvenes y chicos-Centros Infantiles Coordinación de Inclusión Educativa en Zonas de Acción Prioritarias (ZAP) <ul style="list-style-type: none"> • Primera Infancia 	Vacaciones en la Escuela

Fuente: Elaboración Propia en base a información del Ministerio de Educación de la Ciudad.

b. Servicios educativos en la órbita del sector de educación formal

La oferta educativa de gestión estatal⁶ comprende una diversidad de servicios diferenciados por grupos etarios y por la extensión de la jornada y/o su modalidad organizativa. Entre ellos se distinguen:

i. Los jardines maternos (J.M)

Son establecimientos que brindan atención educativa a niños desde los 45 días a 2 años ofreciendo servicios de jornada completa y jornada simple (y sólo uno también brinda jornada vespertina). Según datos del registro de establecimientos educativos de la Ciudad para el año 2011⁷ en la actualidad hay 15 jardines maternos de gestión estatal en toda la Ciudad, y las comunas 3, 9, 11 y 12 no cuentan con jardines maternos de gestión estatal.

ii. Las escuelas infantiles (E.I)

Son 26 establecimientos dirigidos a niños y niñas de entre 45 días y 5 años, que funcionan en jornada simple de turnos Mañana de 8:45hs. a 12hs. y tarde de 13hs. a 16:15hs, y jornada completa o extendida. Según información del registro de establecimientos educativos de la Ciudad, en las comunas 4 y 8 se concentra la mayor cantidad de escuelas infantiles, y no hay oferta pública en las comunas 2, 6, 11, 13 y 14.

iii. Los jardines de infantes

Son 383 establecimientos que brindan servicios educativos a niños y niñas de entre 2 y 5 años de edad. Todos estos dependen de la Dirección de Educación Inicial del Ministerio de Educación de la Ciudad, y al igual que los JM y las EI funcionan en jornada simple (turnos mañana, tarde, y excepcionalmente turno vespertino), y en jornada completa. Éstos últimos se presentan en tres modalidades diferentes:

- *Jardines de Infantes Nucleados (J.I.N.),*

⁶ Información disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/educacion/estudiantes/inicial/modalidades>

⁷ Último registro disponible.

Los JIN son 249 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) a niños y niñas de entre 2 a 5 años. Algunos de los establecimientos cuentan con servicio de comedor para los niños que asisten a jornada simple, mientras que todos los que son de jornada completa cuentan con el servicio de comedor.

- *Jardines de Infantes Comunes (J.I.C.)*

Son jardines para niños de entre 2 y 5 años de edad, que operan dentro de un establecimientos educativos de 8 o más secciones y cuentan con equipo de conducción propio y ofrecen servicios de jornada simple –turnos mañana y tarde- (la mayoría) o completa (los menos), y la mayoría de ellos cuenta con servicio de comedor. En la Ciudad actualmente hay 46 JIC repartidos alrededor de las 15 comunas, de los cuales solo once brindan servicios en jornada completa (tres son exclusivamente de jornada completa y ocho son de jornada simple y completa), los otros 38 jardines restantes solo brindan servicios de jornada simple en ambos turnos.

- *Jardines de Infantes Integrales (J.I.I.),*

Los JII son 47 establecimientos ubicados en todas las comunas de la ciudad, de jornada completa⁸ que según su organización institucional brindan servicio educativo a niños de 1 a 5 años con servicio de comedor. Estos establecimientos de desarrollo infantil tienen por población beneficiaria a niños y niñas de entre 1 y 5 años de edad. En algunos casos, como en las EI que funcionan en unidades hospitalarias, organismos del Estado y clubes, incorporan un componente de asistencia social, y cuentan con jornadas extendidas en sintonía con la cantidad de horas laborales del personal de los organismos del Estado y los hospitales, ya que el 75% de las vacantes de las escuelas infantiles de gestión estatal que funcionan en este tipo de establecimiento están asignadas principalmente a los hijos del personal, y el otro 25%

⁸ Solo uno de los JII, ubicado en la comuna 8 cuenta con servicio vespertino. Asimismo, en todas las EI la franja horaria es de un mínimo de 5 horas con el fin de adecuarse a la jornada laboral de los padres y madres de los niños que asisten.

se encuentra abierta para toda la comunidad (Repetto, Diaz-Langou, and Aulicino 2012).

Cuadro 7. Establecimientos de desarrollo infantil del sistema educativo formal de gestión estatal en la CABA

Tipo de Establecimiento	Gestión Estatal	Edad destinatarios	Jornada	Servicio de comedor
Jardines maternas	15	45 días a 2 años	Simple-Extendida	Sí
Escuelas Infantiles	26	45 días a 5 años	Simple-Extendida	Sí
Jardines Infantiles Nucleados	249	1 a 5 años	Simple-Extendida	No todos (simples con comedor, simples sin comedor y extendida)
Jardines Infantiles Integrales	47	1 a 5 años	Extendida	No especifica
Jardines Infantiles Comunes	46	1 a 5 años	Simple-Extendida	No especifica

Fuente: Elaboración propia en base al Registro de establecimientos educativos de la Ciudad para el año 2011.

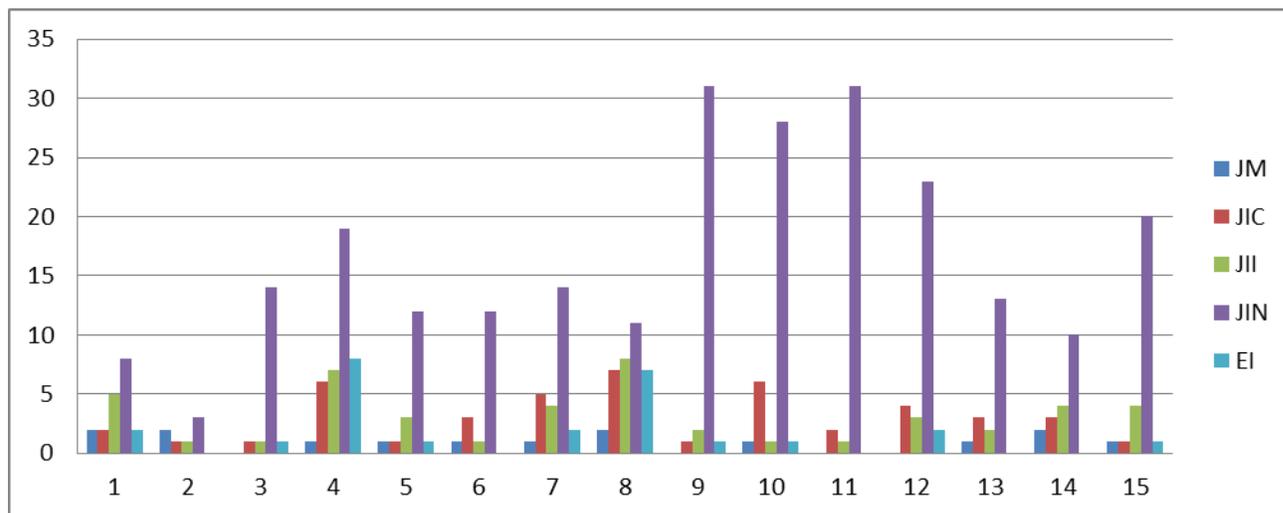
En todos los establecimientos (E.I, JII, JIC, JIN, JM), se ofrece desayuno, merienda -y en muchos de éstos también almuerzo-, con menús preparados por nutricionistas. La comida es gratuita hasta los dos años y después funciona un sistema de becas que se otorga en base a la situación familiar y laboral de los padres.

Otro aspecto importante es que todos los establecimientos educativos dependientes del Ministerio de Educación de la Ciudad cuentan con personal docente calificado, sancionado por concurso en acto público, y su trabajo se encuentra reglamentado por el Estatuto Docente de la Ciudad⁹ y supervisado por las supervisiones de área comunales.

Si bien la oferta de servicios educativos de gestión estatal se muestra amplia en materia de opciones por franja etaria de los niños, no lo es en cobertura, como se observa en el gráfico 3, que demuestra que no en todas las comunas existe oferta educativa pública en el nivel inicial.

⁹ Para un análisis detallado de las condiciones de las docentes de nivel de educación básica de la CABA, el estatuto – decreto n°40593- que rige la profesión con sus derechos y obligaciones ver: Rodríguez Enríquez y Marzonetto (2015a).

Gráfico 3. Distribución de los establecimientos de desarrollo infantil del sistema educativo formal de gestión estatal por comuna.



Fuente: Elaboración propia en base al Registro de establecimientos educativos de la Ciudad para el año 2011.

Esta falta de oferta de servicios públicos atenta con los preceptos de la Constitución de la Nación Argentina, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las leyes nacionales 26.206 y 26.061, y la ley 114 de la Ciudad, al incumplir con el deber del Estado de garantizar el acceso universal a la educación pública y gratuita a todos los niños de entre 4 y 5 años y de ampliar el acceso a los mismos a los niños de entre 45 días y 3 años de edad.¹⁰

¹⁰ A este respecto, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) en 2006 presentó una acción de amparo colectivo -expediente 23360/0- solicitando que se ordene al Poder Ejecutivo de la Ciudad que diseñe y ejecute medidas que tiendan a remediar la falta de vacantes en el nivel inicial, alegando la obligación constitucional e indelegable de asegurar y financiar el acceso a la educación inicial de los niños y niñas de la Ciudad incumplida durante el periodo 2002-2006 (Rodríguez Enríquez 2011b, 21). El juez de primera instancia Guillermo Treacy hizo lugar a la demanda, ordenando al Gobierno de la Ciudad a presentar el plan de obras en ejecución y los proyectos de obras nuevas necesarias para que los niños de entre 45 días y 5 años puedan acceder a establecimientos de nivel inicial, entendiendo que la situación violaba los derechos establecidos en el art. 24 de la Constitución de la Ciudad (Blank 2013, 49-50). Adicionalmente, el juez de la causa incorporó en la discusión a un actor que originalmente no había sido incluido en el planteo realizado por ACIJ: el Ministerio de Desarrollo Social con sus vacantes y listas de espera en los Centros de Primera Infancia (CPI) (Repetto, Diaz-Langou, y Aulicino 2012, 56). A partir de este, se llega a un acuerdo entre las partes que es firmado por ACIJ, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Desarrollo Social y que entra en vigencia en 2011. En este acuerdo, se establece que aquellos niños y niñas que asistan a los Centros de Primera Infancia (CPI) del Ministerio de Desarrollo Social deben mantenerse en las listas de espera del Ministerio de Educación y ser considerados a la hora de la elaboración del plan de obras, ya que su asistencia a los CPI es provisoria. Sumado a esto, se establece que el Ministerio de Educación será el responsable de la coordinación pedagógica de los CPI, con el objetivo de garantizar ciertos estándares de calidad (Blank 2013;

c. Establecimientos de desarrollo infantil de gestión privada

Dentro del sector educativo formal encontramos las instituciones de gestión privada, que permiten desfamiliarizar el cuidado de los niños más pequeños, sobre todo para las familias de ingresos medios y altos. Estos servicios, al igual que los de gestión estatal se organizan en Jardines Maternales, Jardines de Infantes y Escuelas Infantiles, y presentan diferencias en base a si los mismos están integrados a establecimientos de educación básica y pertenecen al sistema de educación formal, o si son jardines individuales que dependiendo de la Dirección General de Educación de Gestión Privada (DGE GP) son de carácter educativo asistencial, en el sentido de que operan como las comúnmente llamadas “guarderías”.

Todos estos establecimientos se encuentran bajo la órbita de la DGE GP, como organismo responsable de administrar, supervisar y acompañar al universo de escuelas de gestión privada de la CABA (decreto 2075/07). Esta dirección adquiere importante relevancia en la CABA, sobre todo si observamos que del total de la matrícula escolar de la Ciudad, más de la mitad corresponde al subsistema de gestión privada.

Dentro de la DGE GP se encuentra el Registro de Instituciones Educativas Asistenciales (RIEA). El RIEA es un ente que supervisa a aquellos JM, JI, y EI que no se encuentran incorporadas al sistema de enseñanza oficial (Ley 612 de 2001 de la CABA). Entre sus funciones se encuentran:

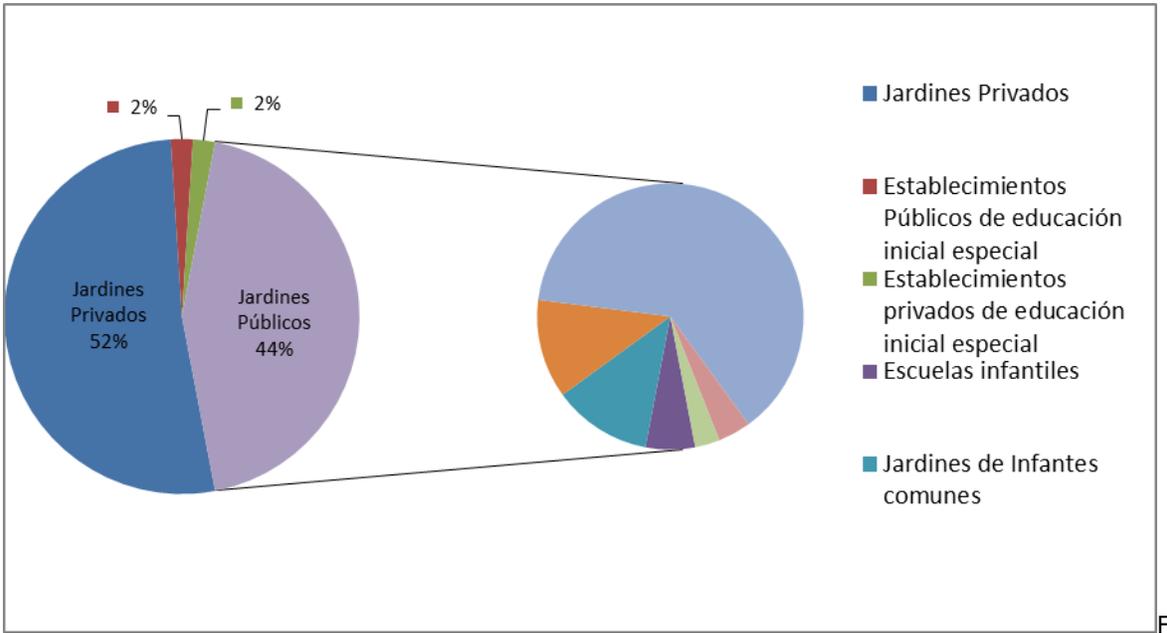
- Regular la habilitación, funcionamiento y supervisión de todas estas instituciones,
- Garantizar espacios educativos asistenciales, para niños y niña de entre 45 días y 4 años de edad, que funcionen con un encuadre pedagógico adecuado, en una estructura edilicia habilitada y cumpliendo todas las obligaciones emanadas de su actividad.

Repetto, Diaz-Langou, y Aulicino 2012; Rodríguez Enríquez 2011b). A pesar de esto, los problemas de falta de vacantes siguen siendo el principal problema del Ministerio de Educación al inicio de cada año escolar.

Una diferencia fundamental entre las instituciones de gestión privada incorporadas a la enseñanza oficial y las de carácter educativo asistencial es que mientras las primeras tienen la facultad de emitir certificados de estudios similares a los que otorgan las escuelas públicas para acreditar en el primer nivel de enseñanza oficial, las segundas no se encuentran habilitadas para otorgar este tipo de certificado, por ello los niños a partir de los 4 años de edad deben incorporarse a establecimientos del sistema educativo oficial.

No todos los establecimientos educativos bajo la supervisión del Ministerio de Educación del GCBA están incluidos en el sector de enseñanza oficial, y del total de la oferta de servicios más de la mitad son de gestión privada, según datos de la Gerencia Operativa de Investigación y Estadística del Ministerio de Educación del GCBA (ver gráfico 4).

Gráfico 4. Establecimientos de Desarrollo Infantil del Sistema Educativo Formal de la CABA.



Fuente: Gerencia Operativa de Investigación y Estadística (Ministerio de Educación, GCBA).

Asimismo, otro aspecto importante a destacar es el rol marginal de los jardines maternos, ya que dentro del sector de gestión estatal solo hay 15 jardines maternos en toda la Ciudad, mientras que hay 478 jardines maternos de gestión

privada, 247 del sistema educativo formal, y 237 pertenecientes al sector educativo asistencial, demostrando que como institución, el Jardín maternal está sobrerrepresentado en el sector privado, y en “la zona de informalidad educativa” (Faur 2014). De acuerdo con Faur, esto podría responder, en parte a un problema presupuestario, ya que “los jardines maternos son especialmente onerosos, tienen una mayor relación adulto/niño que las salas de 4 o 5 años y requieren de un alto nivel de equipamiento para el trabajo con los bebés (lactantes) y los deambuladores” (Faur 2014, 208–209).

A continuación se describirán los programas de desarrollo infantil que brinda el Ministerio de Educación del GCBA desde la Dirección General de Inclusión Educativa. El objetivo de analizar estos programas es conocer cuál es el perfil de los destinatarios para dilucidar si los mismos tienen por fin incorporar a aquellos niños y niñas que por razones de falta de vacantes en la gestión estatal y de falta de recursos para acudir a servicios de gestión privada, quedan excluidos del sistema educativo formal.

d. Políticas de Inclusión Educativa

La Dirección General de Inclusión Educativa del Ministerio de Educación del GCBA, a través de sus dos direcciones (Dirección de Inclusión y Dirección de Extensión Educativa y Recreativa) tiene por objetivo facilitar el ejercicio al derecho a la educación obligatoria para niños y jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo y sostener la inclusión y permanencia de los alumnos generando aprendizajes significativos, a través de medios y estrategias de intervención, acordes a los intereses y necesidades de los destinatarios.¹¹

Por un lado, la Dirección de Inclusión lleva a cabo acciones tendientes a la inclusión y permanencia de los alumnos en la escuela, y tiene la prioridad de “incrementar las oportunidades educativas de los niños y niñas de sectores sociales desfavorecidos para mejorar la equidad educativa”.¹² Por otro lado, la Dirección de Extensión

¹¹ Información extraída de la página http://www.buenosaires.gob.ar/areas/educacion/dgie/index.php?menu_id=31016 [última vista 1/06/2015]

¹² Información extraída de la página http://www.buenosaires.gob.ar/areas/educacion/dgie/di.php?menu_id=31767 [última vista 1/06/2015]

Educativa y Recreativa busca “complementar y enriquecer las actividades curriculares y el proyecto institucional de cada escuela”¹³ para de este modo generar espacios de vinculación entre la escuela y la comunidad.

Desde la Dirección de Inclusión se llevan a cabo una serie de proyectos, entre ellos:

- Coordinación de Apoyo educativo
 - Apoyo escolar y Centros educativos comunitarios
 - Club de jóvenes y chicos-Centros Infantiles
- Coordinación de Inclusión Educativa en Zonas de Acción Prioritarias (ZAP)
 - Primera Infancia

Desde la dirección de Extensión Educativa y Recreativa, se lleva a cabo el programa *Vacaciones en la Escuela*. A continuación se realiza una breve descripción de cada uno de estos programas que tienen entre sus beneficiarios a niños y niñas en la primera infancia.

i. Coordinación de Apoyo Educativo

Esta coordinación a través de una serie de programas tiene por objetivo promover acciones tendientes a la diversificación y mejoramiento de las oportunidades de los niños en situación de vulnerabilidad social, desde espacios comunitarios. Entre los programas se encuentra el *Club de jóvenes y de chicos* y los *Centros educativos comunitarios*.

El objetivo del programa “*Club de Jóvenes y de Chicos*” es acompañar la escolaridad de los alumnos, complementando la tarea formativa de las escuelas en todos los ciclos de la educación formal obligatoria. Desde estos espacios se busca el fortalecimiento del proceso de socialización y la trayectoria educativa de sus destinatarios, a la vez que otorga sentido de pertenencia a la escuela, fortaleciendo así su importancia para éstos niños y adolescentes.

¹³ Información extraída de la página http://www.buenosaires.gob.ar/areas/educacion/aer/aer.php?menu_id=23986 [última vista 1/06/2015]

Las actividades que se realizan en el marco de los programas son de extensión educativa, y en algunos casos se trabaja en conjunto con organizaciones comunitarias. Todas estas actividades que se realizan en las instituciones educativas los días sábados de 10 hs a 14 hs, son gratuitas e incluyen servicio de comedor y/o vianda.

Club de Jóvenes y de Chicos a su vez se subdivide por franja etaria y nivel educativo de los niños y adolescentes que participan, siendo “*Centros Infantiles*” el programa que nuclea a los niños de nivel inicial.

El programa *Centros Infantiles* –también denominados Centros de Educación Temprana-, está destinado a niños y niñas de entre 3 y 5 años que viven en zonas con población en situación de vulnerabilidad social de la Ciudad. Su objetivo principal es generar condiciones mínimas de educabilidad para estos niños mediante la construcción de espacios que promuevan el aprendizaje y la formación integral, con la participación de las familias y la comunidad. Actualmente funcionan seis Centros Infantiles en Jardines Infantiles Nucleados y Escuelas Infantiles ubicadas en los barrios de La Boca (com. 4), Mataderos (com.9), Villa Lugano (com.8), Barracas (com. 4), Villa Soldati (com.8) y Flores (com. 7).

Es importante resaltar que en todas las modalidades (tanto Centros Infantiles, Club de Chicos y Club de Jóvenes) el programa cuenta con docentes y talleristas especializados a cargo de las actividades.

Otro de los programas es el de “*Centros Educativos Comunitarios*”. Estos centros son espacios educativos que buscan incluir a los niños que se encuentran excluidos de los circuitos educativos y culturales, a través de actividades dirigidas por docentes, referentes barriales y voluntarios auto convocados.

Los mismos están ubicados en dos barrios categorizados como zonas de población en situación de vulnerabilidad (Barrio Ramón Carrillo y Villas 31 y 31 bis de Retiro), y asumen características particulares de acuerdo con las demandas de las distintas comunidades. El Centro Educativo Comunitario de las Villas 31 y 31 bis está orientado exclusivamente a niños y niñas de 1° y 2° ciclo escolar primario (EGB 1 y 2), mientras

que el Centro Educativo Comunitario Carrillo cuenta, entre otros servicios¹⁴, con sala de juegos para menores de 4 años.

Asimismo, dentro del programa funciona una Red de Apoyo Escolar de lunes a sábados en bibliotecas populares, comedores y centros comunitarios. Las actividades las llevan a cabo equipos de voluntarios docentes y no docentes, en 30 espacios ubicados: tres espacios en Bajo Flores (com.7), seis en Barracas (com.4), cinco en Retiro (com.1), uno en Mataderos (com.9), dos en Villa Lugano (com.8), tres en La Boca (com.4), tres en Villa Soldati (com.8) y siete en Ciudad Oculta (com.8).

ii. Coordinación de Inclusión Educativa en ZAP

La Coordinación de Inclusión Educativa en Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) tiene por objetivo lograr equidad en el acceso, la permanencia y el sostenimiento de los niños/as y jóvenes en las diferentes instancias del sistema educativo a lo largo de su trayectoria escolar; para ello se trabaja en conjunto con todos los actores involucrados en la situación educativa de niños y jóvenes (del sistema educativo, de otros organismos gubernamentales, de la sociedad civil). Dentro de los programas que lleva a cabo esta coordinación se encuentra el programa “*Primera Infancia*”.

iii. Primera Infancia (CPI)

Primera Infancia es un programa creado en el año 2009, orientado a niños y niñas de entre 45 días y 5 años, que busca promover la educación temprana y el cuidado de la salud de los mismos, y el fortalecimiento familiar y comunitario. Las actividades educativas son desarrolladas por docentes de nivel inicial designadas en el cargo por concurso público. El programa tiene cuatro modalidades que varían según las necesidades particulares de los grupos (dependiendo del grado de heterogeneidad etaria, el nivel de ingreso y egreso a lo largo del año, y los horarios de funcionamiento):

- ✓ Salas de Juego,
- ✓ Jardines Infantiles Comunitarios,

¹⁴ El Centro Carrillo cuenta con Biblioteca abierta a toda la comunidad, apoyo escolar, club de ciencias, sala de juegos para menores de 4 años, Club de jóvenes, juegoteca, ofertas de educación no formal para adultos, actividades recreativo/deportivas, y promotores de educación, entre otras actividades.

- ✓ Jardines Maternales de Gestión Asociada
- ✓ Salas de Extensión Educativa.

Estos establecimientos prestan servicios de lunes a viernes desde las 8 horas hasta las 23 hs., según sede, por lo general los niños concurren 3.15 horas, pero también hay CPI de jornada completa. Las actividades son desarrolladas por equipos docentes en pareja pedagógica compuesta por una docente de nivel inicial y una asistente de sala¹⁵ que están obligados a planificar y evaluar las actividades, así como a elevar informes periódicos sobre el desempeño de los niños a las familias.

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 los niños 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 educativos formales, entendiendo que las prestaciones brindadas no reemplazan a las instancias educativas formales de gestión estatal para el nivel inicial.¹⁶ Para ello cuenta con espacios propicios para la estimulación temprana de niños y niñas de 45 días a 2 años de edad (inclusive), y la adquisición de hábitos de educación en los de 3 a 4 años.

Según datos otorgados por la directora del programa en 2013 (CIPPEC 2013) en los 44 Centros de Primera Infancia (CPI) existentes participan en los CPI aproximadamente 4780 niños y niñas de entre 45 días y 4 años, y para la atención de los mismos 760 personas trabajan diariamente en los 47 CPI existentes (ver cuadro 8). Los CPI se encuentran distribuidos en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires en base a zonas de atención prioritarias que se establecen según un índice de vulnerabilidad particular.¹⁷ Ante esto, el 87% de los CPI se encuentran en la zona sur de Capital

¹⁵ Las asistentes de sala en muchos casos son mujeres que comienzan a trabajar como voluntarias y “madres cuidadoras” en sus comunidades que luego son capacitadas para el acompañamiento de la docente (CIPPEC 2013)

¹⁶ Esto es así a partir de la resolución del Litigio de ACIJ mencionado anteriormente.

¹⁷ El índice de vulnerabilidad se toma en cuenta para definir las vacantes. Se deben asignar en función de la ponderación de un conjunto de indicadores de pobreza y vulnerabilidad social establecidos en el Manual de Procedimientos, plasmados en un formulario. En dicho formulario se especifican datos generales de la familia, información del estado de salud, laboral, de las características de la vivienda y del acceso a servicios. Cada punto observado en la entrevista se mide en una escala de 0 como mínimo y 5 como máximo. El puntaje máximo obtenido será de 55 puntos para aquellas familias con el

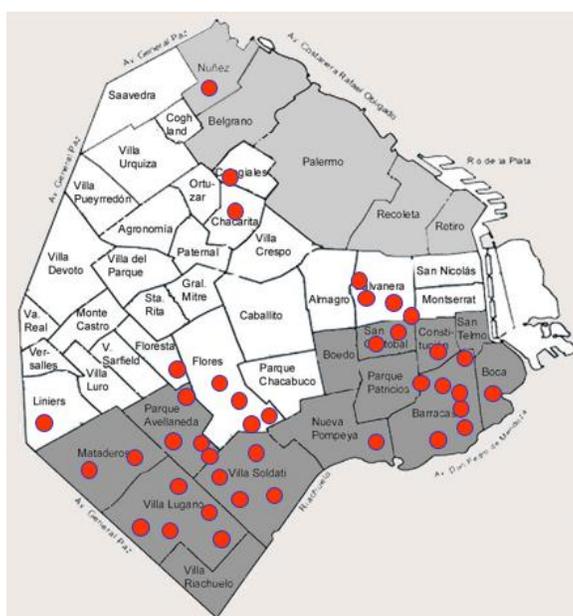
Federal, y del total de los beneficiarios del programa, el 84% vive en esta zona (ver gráfico 5).

Cuadro 8. Distribución de beneficiarios/as de los CPI por edad

Edad	Porcentaje de beneficiarios/as
45 días-1 año	6.6
1 año	22.3
2 años	33.7
3 años	26.8
4 años	10.6

Fuente: CIPPEC (2013).

Gráfico 5. Distribución geográfica de los CPIs.



Fuente: Subsecretaría de Promoción Social, Ministerio de Desarrollo Social (2013).

mayor nivel de vulnerabilidad. Según la capacidad de vacantes del CPI y los puntajes alcanzados, se establece un puntaje tope para el otorgamiento de vacantes. (Repetto, Diaz-Langou, y Aulicino 2012, 59).

Adicionalmente, este programa brinda atención alimentaria y nutricional (desayuno, almuerzo y merienda) y se realiza un seguimiento y cuidado de la salud, para que los niños y niñas que asisten diariamente a los centros tengan un buen desarrollo integral.

En las salas de juego, los jardines de gestión asociada y las extensiones educativas, se aplica la misma normativa que rige para las demás instituciones dependientes del Ministerio de Educación y los niños están a cargo de docentes de educación inicial titulados (Rodríguez Enríquez 2011a). Por el contrario, para el caso de los jardines comunitarios, la normativa que rige es la del Ministerio de Desarrollo Social para el Programa de Apoyo, Consolidación y Fortalecimiento a Grupos Comunitarios (Ley CABA 2.956 de enero de 2009), que señala 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, establece 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) (Blank 2013).

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

iv. Vacaciones en la escuela

El programa “*Vacaciones en la Escuela*” dependiente de la Dirección de Equidad Educativa, ofrece un espacio educativo extendido en periodos de vacaciones de verano e invierno. Este espacio ofrece la oportunidad a las familias de dar respuestas al problema del cuidado de los niños en los periodos de receso escolar, recordando que la escuela es el ámbito que permite la conciliación familia-trabajo a muchos padres y madres.

El programa incluye actividades culturales, deportivas, artísticas y recreativas a cargo de personal docente calificado; y están divididas en base a los niveles del sistema escolar oficial (Nivel Inicial, Nivel primario, Nivel Medio, Nivel Especial, Centro de Régimen de encierro ex -Institutos de Menores y escuelas hospitalarias). Las actividades se realizan en las escuelas, y según cronograma cada grupo concurre al natatorio de la Ciudad, espectáculos o salidas educativas. Para el nivel inicial, las actividades se llevan a cabo en turno mañana (de 9hs a 15hs) con servicio de desayuno y almuerzo.

Este breve repaso por los programas que se llevan a cabo desde la Dirección General de Inclusión educativa nos permite observar que las actividades de inclusión y extensión tienen por objetivo fortalecer la participación educativa de los niños y niñas de las zonas de mayor vulnerabilidad social y económica de la Ciudad, a través de actividades extracurriculares que permiten la contención educativa de los destinatarios de los programas. El programa Primera Infancia funciona como sistema de contingencia frente a la falta de cupos en los jardines maternos y de infantes de gestión estatal; el programa Vacaciones en la Escuela permite desfamiliarizar el cuidado en épocas de receso escolar a la vez que garantiza la continuidad de la contención y la alimentación de los niños en situación de mayor vulnerabilidad.

Estos programas del Ministerio de Educación tienen un componente asistencial y su impronta comunitaria es muy fuerte. Asimismo, el elemento que diferencia estos programas de los impulsados desde el Ministerio de Desarrollo Social es la profesionalización del personal a cargo, como veremos en la siguiente sección.

3. Servicios asistenciales. El camino trunco entre educación y cuidados

En la Argentina, y en el caso particular de la CABA, contamos con instituciones de corte formal educativas y con otras informales, producto de estrategias comunitarias y estatales. Estas últimas suelen focalizar su atención en los niños pobres que no acceden al sistema educativo formal (Faur 2014, 197).

Como el sistema educativo oficial se muestra incapaz de cubrir toda la demanda de servicios para niños de entre 45 días y 4 años, las soluciones a este problema para las familias de menores ingresos se dan por medio de establecimientos de tipo asistenciales, ya sean estatales o comunitarios. En esta sección se analizarán los principales programas de cuidado y desarrollo infantil de corte asistencial desarrollados por los Ministerios de Desarrollo Social de la Nación y de la Ciudad, focalizados en los niños y niñas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. A diferencia de los servicios educativos que están regulados por la Ley 26.206, estos servicios se encuentran regulados por la Ley 26.233 de Centros de Desarrollo Infantil y por la Ley nacional 27.064 de Regulación y Supervisión de Instituciones no incluidas en la enseñanza oficial.

La Ley 27.064 tiene por objeto regular las condiciones de funcionamiento y supervisar pedagógicamente a los establecimientos de cuidado y educación en primera infancia (para niños de entre 45 días y 5 años de edad) no incorporados a la educación oficial (art.1), siendo el Ministerio de Educación de la Nación el organismo responsable de regular las condiciones de funcionamiento de las instituciones establecidas por esta ley (art.14).

Esto implica que si bien la mayoría de los establecimientos de desarrollo infantil no incorporados al sistema educativo formal se encuentran gestionados por los ministerios de desarrollo social, el Ministerio de Educación de la Nación debe velar por que los mismos impartan contenidos educativos mínimos a los niños y niñas que asisten a estos, a fines de reducir las desigualdades con la que los niños llegan al nivel primario.

El cuadro 9 sintetiza los programas de cuidado y desarrollo infantil de tipo asistencial que se analizan en la presente sección.

Cuadro 9. Políticas asistenciales para la primera infancia en la CABA.

Ministerios de Desarrollo Social	
Nación	CABA
Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia	Dirección General de Niñez y Adolescencia
<ul style="list-style-type: none"> • Plan Nacional para la primera infancia Creciendo Juntos • Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años 	<ul style="list-style-type: none"> • Centros de Desarrollo Infantil • Centros de Primera Infancia (sobre la modalidad Jardines Comunitarios y gestión asociada) • Centros de Acción Familiar • Jugotecas Barriales

Fuente: Elaboración propia.

a. Programas de Primera Infancia de gestión nacional

En materia de servicios de primera infancia en establecimientos de desarrollo infantil no formales, el Ministerio de Desarrollo Social cuenta con un programa específico que es el “*Plan Nacional para la Primera Infancia Creciendo Juntos*” (en adelante Creciendo Juntos). Este programa es gestionado desde la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF). Adicionalmente, desde la SENNAF también se gestiona el “*Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años*” (en adelante Primeros Años), que tiene por población objetivo a los niños y niñas en situación de vulnerabilidad social de entre 0 y 4 años. A continuación se describirán estos programas prestando atención a sus objetivos generales, características de los servicios que ofrecen y perfil del recurso humano que trabaja directamente con los niños.

i. Creciendo Juntos

*Creciendo Juntos*¹⁸ es un programa que se realiza en conjunto entre los Ministerios de Desarrollo Social y de Educación de la Nación coordinado por la SENNAF. El objetivo principal de este programa es promover y fortalecer el crecimiento y desarrollo nutricional, emocional, social y motriz de niños y niñas desde su nacimiento hasta los 4 años a través de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios (CeDIs), promovidos

¹⁸ <http://www.desarrollosocial.gob.ar/creciendojuntos/1849> [última vista 05/06/15]

por la ley 26.233 de Centros de Desarrollo Infantil. Para ello impulsa mesas provinciales de primera infancia, transformando a los CeDIs en espacios comunitarios de discusión y creación de políticas públicas.

De acuerdo con la ley 26.233 de Promoción y regulación de los Centros de Desarrollo Infantil,

“se entenderá por Centro de Desarrollo Infantil a los espacios de atención integral de niños y niñas de hasta cuatro (4) años de edad, que además realicen acciones para instalar, en los ámbitos familiar y comunitario, capacidades que favorezcan la promoción y protección de los derechos de niños y niñas” (art.2).

En los *Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios*, se llevan a cabo actividades de cuidado, apoyo nutricional, juegos, preparación para la escuela y fortalecimiento de las familias. Se fomenta y acompaña el trabajo de una extensa red de instituciones de todo el país que ofrecen servicios de cuidado y educación para la niñez (jardines, guarderías y centros comunitarios), vinculadas al sistema educativo formal, o impulsadas por organizaciones sociales, por grupos de madres o por áreas específicas de gobierno.

El programa promueve la atención integral de la primera infancia, entendida como:

“el conjunto de acciones coordinadas que tienden a satisfacer los derechos esenciales de los niños y niñas de 45 días hasta 4 años de edad, a fin de garantizar su adecuado crecimiento desde un enfoque integral de derecho, potenciando el cuidado y crianza, con perspectiva de integración social, institucional y territorial” (Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia 2013).

Entre los aspectos del programa arriba mencionados, también incluye la identificación de la demanda no cubierta de los servicios de primera infancia, tanto del ámbito educativo formal como no formal, dado que uno de sus objetivos es la expansión de la educación inicial. También promueve la mejora de las condiciones edilicias y de infraestructura de los Centros de Desarrollo Infantil; el fortalecimiento institucional de los establecimientos; la mejora del nivel de formación profesional del recurso humano

que trabaja con los niños; el monitoreo y seguimiento de los CeDIs; y la construcción de consensos políticos entre los distintos actores nacionales, provinciales, municipales y comunitarios (Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia 2013).

Un dato particular de este programa es que la ubicación geográfica los CeDIs determina el tipo de acciones que desarrolla, en tanto que cada comunidad requiere de intervenciones de distinta índole debido a la historia, costumbres, recursos, medios de traslado, condiciones climáticas particulares.

La población destinataria de este programa son los niños y niñas de entre 0 y 3 años de edad no incorporados al sistema educativo formal cuyos padres reciban la *Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH)*, *pensión contributiva y no contributiva*, la *Asignación Familiar por Seguro de Desempleo* y el *Plan Nacer*.

Este conjunto de niñas y niños de 0 a 3 años al momento del Censo Nacional de 2010, alcanzaba un total de 1.416.912, lo que representa un 52,9% de la población total de niños y niñas de esta edad. Por su parte, las niñas y niños que no están identificados como potenciales destinatarios de los CeDIs son aquellos cuyas familias perciben la *Asignación Familiar por Empleo Privado*, *Obra Social Nacional*, *Asignación Familiar por Jubilación o Pensión* (ver cuadro 10).

Cuadro 10. Población Potencialmente destinataria de los CeDI

Localidad	Población de 0-3 años	Población potencialmente no destinataria de CeDI	Población potencialmente destinataria de CeDI	Porcentaje de población potencialmente destinataria de CeDI/ población total de 0-3 años
CABA	133.762	67.573	34.114	25,5
Total país	2.677.783	859.827	1.416.912	52,9

Fuente: Elaboración propia en base a informe Primeros Años realizado con el Registro Nacional de Centros de Desarrollo Infantil.

Como vemos, los CeDIs entre sus objetivos buscan la extensión de la educación inicial, es decir, tienen una función asistencial del sistema educativo formal en las

poblaciones con mayor nivel de vulnerabilidad social que no pueden resolver la falta de servicios educativos de gestión estatal por la vía del mercado, es decir a través del subsistema de gestión privada.

Uno de los aspectos que diferencia a los servicios educativos de los asistenciales es la presencia de docentes profesionales a cargo de los niños pequeños. Mientras en el sistema educativo formal únicamente pueden impartir clases los docentes matriculados, regidos por el Estatuto Docente, en los Centros de tipo asistencial la presencia de docentes profesionales es prácticamente marginal, e incluso la misma muchas veces es de supervisión y acompañamiento de las actividades que llevan a cabo los equipos de cada CeDI (ver cuadro 11). Esto no es un aspecto menor a la hora de considerar el tipo de establecimiento de desarrollo infantil a los que acceden los niños dependiendo de las posibilidades económicas de las familias.

Cuadro 11. Nivel educativo alcanzado por el personal que trabaja con niños y niñas en los CeDI, total del país.

Nivel máximo de educación alcanzado	Públicas		Comunitarias		Total	
	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad
Primario Incompleto	1,01	58	1,1	38	1,04	96
Primario Completo	6,41	370	7,17	248	6,7	618
Secundaria incompleta	18,07	1043	18,88	653	18,38	1696
Secundaria Completa	18,07	1043	18,88	653	18,38	1696
Terciario incompleto	4,64	268	10,5	33	6,84	631
Terciario completo	54,96	3172	49,07	1697	52,76	4869
Universitario Completo	5,37	310	6,22	215	5,69	525
Otro	0,61	35	0,35	12	0,51	47

Fuente: Rozengardt (2014, 92) sobre una encuesta realizada en 888 CDI de todo el país.

De todos modos es importante mencionar que la brecha de nivel educativo alcanzado por el personal de los CeDIs de carácter público y comunitario es baja. Pero si tomamos en consideración que en los establecimientos educativos formales únicamente docentes matriculados pueden estar al frente de los niños, el nivel de

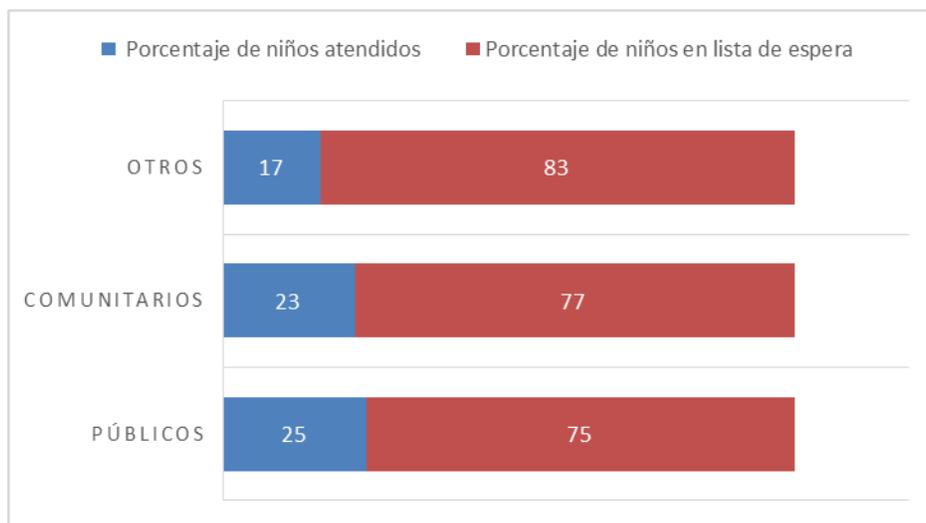
formación del personal de los CeDIs se torna preocupante y acrecienta la brecha entre los establecimientos de carácter educativo y asistencial, ya que alrededor de la mitad del personal a cargo no cuenta con título docente.

Otro aspecto importante a mencionar es que el recurso humano de estos centros cuenta con una fuerte matriz comunitaria, y muchas veces son miembros de las mismas comunidades comprometidos con la realidad en la que los CeDIs están insertos. Esta matriz comunitaria y la baja profesionalización (ya que en muchos de los centros el personal a cargo son las “madres cuidadoras” de los centros comunitarios, que con la formalización de los mismos siguieron trabajando como recurso humano de los centros) tiene consecuencias en el nivel de remuneración del personal que en ellos trabajan (Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia 2013).

Debido a las diferencias de los CeDIs en base a si los mismos son de tipo comunitario o públicos, y dependiendo de la localidad en la que funcionen, el tipo de remuneración y de contratación del personal que trabaja en estos es diferente. De todos modos, en general los montos percibidos son bajos y la precariedad laboral es alta (Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia 2013). En los CeDI de gestión pública/mixta se observan mejores condiciones laborales.

Si bien este programa se propone la formalización e institucionalización de todos los CeDIs, tanto de tipo público como comunitario, para la población en situación de vulnerabilidad social no cubierta por el sistema educativo formal, la incorporación de estos niños y niñas es insuficiente y no alcanza a cubrir la demanda de cupos (ver gráfico 6).

Gráfico 6. Porcentaje de asistencia y de demanda insatisfecha de CeDIs, por carácter público, comunitario y otros¹⁹, para el total del país.



Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia (2013)

Como se observa en el gráfico 7, la cantidad de niños por educadores en los CeDIs es de 7,2 en los comunitarios, 5,2 en los públicos y 6,9 en los denominados “otros”. Lo que da cuenta de que los establecimientos de carácter comunitario cuentan con menos personal por niños a atender, cuestión que afecta a la atención que reciben éstos dependiendo del tipo de CeDI al que asisten.

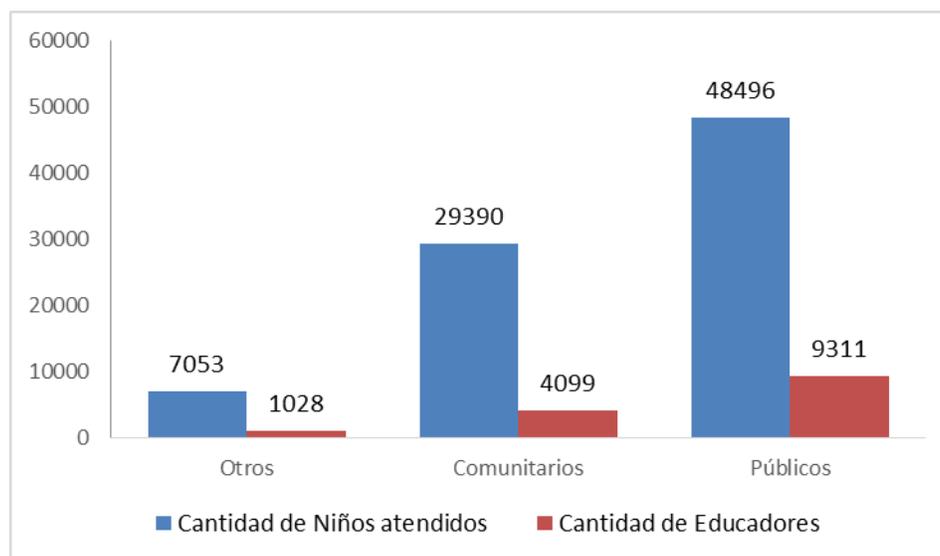
Asimismo, también se presentan diferencias importantes en materia de cobertura, infraestructura, nivel de profesionalización del recurso humano y tipo de remuneración y contrato laboral del personal que trabaja en los mismos (Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia 2013). Por ello, la heterogeneidad es moneda corriente en estos Centros, cuestión que se hace más notorio entre localidades.

En el caso específico de la CABA, la situación es más alentadora que en el resto del país, ya que solo un 25,5% de la población destinataria queda por fuera del programa (Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia 2013). Pero aun así, frente a las características arriba mencionadas, podemos dar cuenta que la brecha entre niños

¹⁹ La información presentada por la SENNAF(2013) y Rozengardt (2014) no especifica a qué tipo de CeDIs se entiende por “otros”

que asisten a los CeDIs y al sistema educativo formal es amplia, pese a los esfuerzos estatales por subsanar esta situación.

Gráfico 7. Cantidad de Niños por Educadores en los CeDI, total del país.



Fuente: SENNAF en base a encuesta realizada a 4.634 identificados.

ii. Primeros Años

El programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años”²⁰ es un programa del Consejo Nacional de Políticas Sociales que tiene por objetivo establecer como política pública el abordaje integral del desarrollo de niñas y niños de 0 a 4 años, en su contexto familiar y comunitario, desde una perspectiva de integración social, institucional y territorial de las acciones de gobierno, generando condiciones familiares, comunitarias e institucionales para promover el Desarrollo Infantil Temprano, desde un abordaje integral a partir de la construcción de entornos contenedores y protectores de los derechos de niñas y niños. Este programa comienza a implementarse en el año 2005, y su diseño tiene sus fundamentos en la CDN, y la Ley 26.061.

Entre los objetivos del programa se encuentran la incorporación de la perspectiva de género para lograr la democratización en las responsabilidades domésticas y en la

²⁰ Información extraída de la página del programa: <http://www.primerosanios.gov.ar/> [última vista 02/06/2015]

crianza y para promover desde la infancia nuevas relaciones sociales entre mujeres y varones; y generar estrategias que tengan por objetivo el garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación.

Este programa desde su implementación hasta 2011 ha llegado a más de 544.300 familias del país (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales 2011)

Las actividades que se realizan en el marco del programa son:

- *Desarrollo de Proyectos Participativos Locales:* se desarrollan proyectos que tienen como prioridad contemplar en el centro de las acciones a los niños pequeños como sujetos de derechos, promoviendo entornos apropiados para su desarrollo, involucrando a la comunidad y acompañando a las familias en su rol protagónico de crianza. existen 232 localidades trabajando con proyectos de entornos promotores del desarrollo infantil temprano (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales 2011).
- *Constitución y Fortalecimiento de Redes de Actores Sociales:* se conforman en cada localidad Mesas Locales (se encuentran en funcionamiento 250 mesas locales), con funcionamiento regular y capacidad instalada para la gestión asociada de Proyectos Participativos Locales, orientados a la construcción de entornos que sostienen a las familias en la crianza y promueven el Desarrollo Infantil Temprano.
- *Sistema de monitoreo y evaluación:* El objetivo del sistema es producir información, conocimientos y aprendizajes para la toma de decisiones y mejoramiento de la gestión.

Para lograr dichos objetivos se organizan espacios de encuentro y reflexión entre familias, de consulta y apoyo en temas de salud, nutrición y de educación sexual integral, así como también para leer, cantar y jugar con niñas y niños. Para ello el programa cuenta con 48 profesionales del equipo técnico nacional, 182 profesionales de los equipos técnicos provinciales, 11.339 facilitadoras y facilitadores, 530 coordinadores de facilitadores capacitados en el abordaje integral del Desarrollo

Infantil Temprano en condiciones de acceder a la certificación de sus competencias (Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia 2014).

Como se observa este programa, que si bien está orientado al desarrollo infantil temprano desde una perspectiva de integralidad que abarca aspectos en materia de salud, nutrición, escolaridad y recreación para los niños entre otros aspectos, no cuenta con establecimientos de desarrollo infantil sino que trabaja sobre la base de los existentes en las comunidades para realizar actividades. No obstante según información de la SENNAF (2014) en los últimos años se han creado *Centros de Infancia y Espacios de Juego*, en el marco del programa.

En la Ciudad de Buenos Aires, el programa *Primeros Años* comenzó a implementarse a fines de 2006 en las Villa 20 (com. 8) y 11-14 (com.7), y en 2007 comenzaron a realizarse actividades de narración y talleres de cuentos, en conjunto con el entonces vigente Programa “*Voces que Cuentan*” del Ministerio de Educación de la CABA. Según el informe de gestión del *Primeros Años*, “esta fue una de las actividades más valoradas por las Facilitadoras/es y las Familias dado que, si bien existían bibliotecas en ambos barrios, las mismas no contaban con materiales propios para los niños y niñas menores de 5 años” (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales 2011, 74).

Gracias al éxito de esta experiencia, en 2008 se realizaron capacitaciones a facilitadores del programa para conformar un grupo de narradores para niños y niñas menores de 5 años. Para esto se convocó al equipo técnico del Plan Nacional de Lectura del Ministerio de Educación de la Nación para que acompañara el proceso. De estos encuentros surgió por iniciativa de los facilitadores del *Primeros Años* el proyecto “*Los Libros visitan a los más chicos*” cuyo objetivo es acercar a los niños más pequeños y sus familias a la lectura. A tal fin se crearon dos bibliotecas ambulantes con material para niños de entre 0 y 5 años, que recorren los centros comunitarios y comedores de ambos barrios.

b. Programas de primera infancia de gestión local

Desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires se gestionan varios programas que tienen como fin la protección y el desarrollo integral de los niños y niñas de la Ciudad, establecidos en las leyes 26.061 nacional y la 114 de la Ciudad.

Algunos de los programas que tienen como población destinataria a los niños más pequeños se encuentran en la órbita de la *Red en Todo Estás Vos* que coordina el Ministerio de Desarrollo Social pero trabaja en conjunto con otros Ministerios, entre ellos los *Centros de Primera Infancia*, los *Centros de Desarrollo Infantil*, la *Red comunitaria de apoyo escolar* (programa ya analizado dentro de los programas del Ministerio de Educación); y otro como los *Centros de Actividades Familiares* que sin ser parte del programa *Red en todo estás vos*, es gestionado desde la Dirección General de Niñez y Adolescencia.

i. Red en todo estás vos

La Red en Todo estás vos²¹ busca el acompañamiento de las personas, en el ámbito familiar en las distintas etapas de su vida, a través de la articulación integral de los distintos programas de los Ministerios del GCBA. Esta red trabaja sobre 4 ejes:

- *Piso mínimo de ingresos y programas alimentarios*: busca establecer un piso mínimo de ingresos para todas aquellas familias en situación de vulnerabilidad social, por medio de los programas *Ciudadanía Porteña*, *Ticket Social*, *Red de Comedores Comunitarios* y beneficios especiales para celíacos.
- *Salud*: busca asegurar la cobertura de salud por medio del programa “*Cobertura Porteña de Salud*” destinado a todos los porteños que no posean cobertura médica.
- *Vivienda*: busca facilitar el acceso a la vivienda mediante el programa de créditos hipotecarios *Primera Casa BA*.
- *Educación*: acompaña a los chicos en las distintas etapas de la educación formal, en actividades extracurriculares y busca la reinserción escolar.

²¹ Información extraída de: <http://www.buenosaires.gob.ar/redentodoestasvos/sobre-el-programa> [última vista 03/06/15]

Además, desde la red se busca fortalecer los programas existentes. Y las líneas de trabajo varían por grupo poblacional: de 0 a 12 años, de 13 a 18 años, de 19 a 29 años, adultos, mujeres y adultos mayores.

En el caso del grupo población de 0 a 12 años, se trabaja la estimulación, nutrición y desarrollo sustentable de los niños y niñas, a través de becas alimentarias, la promoción de la alfabetización digital a través del *Plan Sarmiento* (que consisten en la entrega de una computadora por alumno), y a través de actividades culturales y deportivas. Entre los programas se encuentran los ya descriptos: *Red Comunitaria de Apoyo Escolar*, *Centros de Primera Infancia* y *Centros Infantiles* (de la Dirección de Inclusión Educativa del Ministerio de Educación), y los *Centros de Desarrollo Infantil*, y las *Jugotecas Barriales* (de la Dirección General de Niñez y Adolescencia del Ministerio de Desarrollo Social), entre otros.

A continuación se describirán brevemente los programas de la Red focalizados en niños y niñas de entre 0 y 5 años del Ministerio de Desarrollo Social.

ii. Centros de Desarrollo Infantil

Los *Centros de Desarrollo Infantil*²² (CeDIs) dependientes de la Dirección Operativa de Desarrollo Integral de la Subsecretaría de Promoción social y de la Dirección General de Niñez y Adolescencia, promueven la estimulación temprana y el desarrollo de la primera infancia, acompañando a las familias en la crianza de sus hijos.

Estos centros si bien están abiertos a niños y niñas entre 45 días y 3 años de toda la comunidad, principalmente están orientados a niños pertenecientes a familias en situación de vulnerabilidad social residentes en la Ciudad de Buenos Aires o cuyos responsables adultos trabajen en la misma (Blank 2013, 49). Aunque en la práctica la mayoría de los niños que asisten son hijos del personal que trabaja en el GCBA, ya que el gremio del personal tiene incidencia en la gestión de los mismos (Repetto, Diaz-Langou, y Aulicino 2012, 56)

²²<http://www.buenosaires.gob.ar/redentodoestasvos/ninez/centros-de-desarrollo-infantil> [última vista 04/06/2015]

Son 21 establecimientos que prestan servicios diariamente de lunes a viernes entre las 8hs y 16 horas, y dos establecimientos brindan servicios también los días sábados y domingos de 8hs a 20hs (en Parque Patricios y en Saavedra).

El objetivo de los CeDIs consiste en brindar una atención integral gratuita, incluyendo actividades de estimulación temprana para el desarrollo infantil, actividades lúdicas y educativas, controles de salud y odontológicos, orientación social y psicológica para las familias y prestaciones alimentarias (en todos los CeDIs se brinda servicio de desayuno, almuerzo y merienda) para alcanzar una alimentación adecuada.

Un aspecto importante a tomar en consideración es que a nivel normativo, por medio de la resolución 114/MDSGC/2010 se aprobó el reglamento de ingreso y funcionamiento de los CeDIs, sustentado en el marco normativo de la Ley Nacional 26.233 de Centros de Desarrollo Infantil. Pero si bien se rige y se sustenta por el marco legal de la Ley 26.233 que establece que los servicios que prestan estos centros es para niños y niñas de entre 45 días y 4 años, en la CABA, los servicios dejan por fuera a los niños de 4 años.²³

Las actividades llevadas a delante en los CeDIs están a cargo de personal que “*de acuerdo con las posibilidades del contexto*”²⁴ *no necesariamente es profesional ni está formado en pedagogía*” (Faur 2010, 71) a diferencia de lo que ocurre en los establecimientos de desarrollo infantil del sistema educativo formal.

Pero a pesar de esto, “quienes se encuentran a cargo de los CeDIs asumen con orgullo la función asistencial que ofrecen estos espacios, e incluso la relacionan con la representación de sí mismas como 'segundas mamás'” (2010, 74). Es decir, estas “segundas mamás” aparecen como “madres institucionalizadas” de Centros que operan como “segundo hogar” reflejando así la fuerte impronta *familiarista* en los servicios asistenciales del Estado (Faur 2010; Rodríguez Enríquez 2011a).

²³ Se deja por fuera a los niños y niñas de 4 años desde su implementación, es decir desde antes de la obligatoriedad de la sala de 4 años por ley 27.045.

²⁴ La Ley 26.233 señala que los CeDIs deben estar a cargo de personal idóneo, “*mientras su reglamentación establece que se contará con recursos humanos de acuerdo a las posibilidades y condiciones del contexto, integrando en cada Centro 'su propio personal con agentes de organismos públicos, miembros de organizaciones de la comunidad y voluntariado'*” (Faur 2010, 71)

La mayoría de los CeDIs en la CABA funcionan como “guardería” de los hijos de los empleados del Estado (Repetto, Diaz-Langou, y Aulicino 2012), pero en su funcionamiento mantienen una fuerte lógica asistencialista. Por lo que podemos observar, las diferencias con los jardines del sistema educativo formal son importantes en relación a los contenidos pedagógicos y educativos que reciben los niños dependiendo del tipo de servicio. Asimismo, se deja entrever que no solo no se logra el objetivo de extensión del nivel inicial a través de estos CeDIs (a pesar que de hacerlo, sería en forma contingente), sino que dada la fuerte participación de los hijos de los empleados estatales sindicalizados, estos centros no atienden a su población objetivo. Quedando así el sistema de atención asistencial fragmentada, donde los hijos de empleados de la Ciudad concurren a los CeDIs, y los niños en situación de vulnerabilidad concurren a los CPIs.

iii. Centros de acción familiar

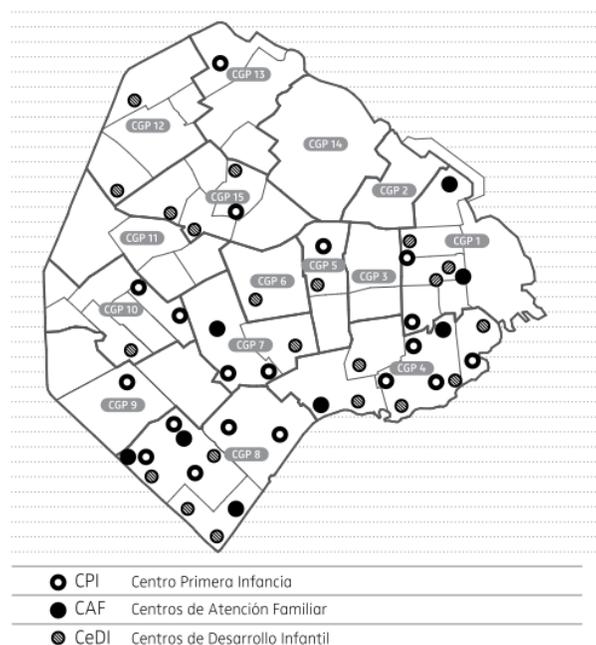
Los Centros de Acción Familiar²⁵ (CAF), pertenecientes al área de Desarrollo Integral de la Dirección General de Niñez y Adolescencia, conforman espacios de promoción comunitaria en los barrios más pobres, y colaboran en el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes reconociendo la responsabilidad de los padres en la crianza y cuidado de los niños. Las actividades educativas, recreativas y deportivas tendientes a la atención integral de los niños y adolescentes se realizan en contra turno escolar y se dividen por franjas etarias: actividades de atención integral diurna de niños y niñas desde los 45 días a los 4 años de edad; y actividades educativas, recreativas y deportivas para niños y niñas de 5 a 12 años de edad. Complementariamente, también se realizan actividades comunitarias para adolescentes y adultos.

Actualmente funcionan siete CAF ubicados en villas y barrios de zonas con población en situación de vulnerabilidad social. Entre los servicios que brinda el programa se encuentran: refuerzos alimentarios (desayunos, almuerzos, meriendas y viandas familiares), control sanitario, y acciones de fortalecimientos familiar.

²⁵http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/ninez_adolescencia/des_infantil/centros_accion_fliar.php?menu_id=19449 [última vista 04/06/15]

Este programa tiene un fuerte componente comunitario y familiarista, a su vez incluye un componente de trabajo coordinado interministerial con los Ministerios de Educación y Cultura. De todos modos, estos centros, al igual que los CeDIs funcionan como “guarderías” para los niños más pequeños. Pero a diferencia de los CeDIs, estos centros atienden exclusivamente a niños en situación de vulnerabilidad social, y parte del equipo de trabajo cuenta con mayores niveles de formación que los de los CeDIs (Trabajadores sociales, técnicos en recreación y psicólogos) (Repetto, Diaz-Langou, y Aulicino 2012, 57). Sin embargo el personal que trabaja de manera directa con los niños y niñas más pequeñas presenta perfiles similares a los del personal de los CeDIs.

Gráfico 8. Distribución de los CPI, CAF y CeDI en la CABA.



Fuente: Rodríguez Enríquez (2011a, 20)

iv. Jugotecas barriales

Las jugotecas barriales²⁶ son espacios dedicados a actividades lúdico-recreativas para niños y niñas de entre 2 y 13 años de edad. Las 16 juegotecas que funcionan en la Ciudad ofrecen, entre otras, los siguientes servicios:

- Actividades a través de juegos.
- Campamentos y salidas recreativas.
- Alimentación (desayuno o merienda según el turno).
- Talleres para madres y padres.
- Participación en redes comunitarias.
- Actividades y eventos callejeros con organizaciones barriales.

4. Consideraciones finales

Este trabajo tuvo por objetivo realizar un mapeo de la situación de la educación inicial y los servicios de cuidado y desarrollo infantil de la Ciudad de Buenos Aires. El panorama que encontramos demuestra que los niños pequeños de la CABA acceden más a servicios educativos que los niños del resto del país. No obstante, la situación no es óptima ya que el sistema educativo formal se muestra ineficiente para cubrir a toda la demanda de nivel inicial; el crecimiento de la matrícula de nivel inicial en la CABA vino acompañada de un crecimiento notable de los establecimientos de gestión privada y de un estancamiento de la oferta de gestión pública; los servicios para los más pequeños (de 45 días a 2 años) son escasos y los de gestión privada onerosos; y los servicios de jornada completa –en consonancia con la jornada laboral- son prácticamente inexistentes en el sistema educativo de gestión pública y costosos en el privado.²⁷

²⁶ <http://www.buenosaires.gob.ar/redentodoestasvos/ninez/juegotecas-barriales> [última vista 04/06/15]

²⁷ El promedio de las cuotas de establecimientos de desarrollo infantil educativos asistenciales dentro del RIEA, es de \$1129,10 para jornada simple y \$1991,13 para jornada completa (datos para 2013). Si consideramos que el salario mínimo vital y móvil para el mismo año era de \$3300, podemos dar cuentas de la onerosidad de los servicios educativos en primera infancia. Lamentablemente la información sobre el precio de las cuotas de jardines maternas y de infantes del sistema educativo formal de gestión privada no es de público acceso.

Ante esto, podemos afirmar que los servicios educativos de nivel inicial se muestran estratificados (ver gráfico 9 al final del documento), y las oportunidades de acceder a servicios educativos oficiales de gestión estatal parecen estar libradas al azar al momento del sorteo por los escasos bancos.

En cuanto a los establecimientos de tipo asistencial encontramos algunos en la órbita del Ministerio de Educación como los Centros Infantiles, los Centros Educativos Comunitarios, y los Centros de Primera Infancia (en la modalidad sala de juegos, jardines de gestión asociada y extensión educativa, mientras los de tipo comunitarios están en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social). Estos establecimientos tienen por objeto fortalecer el sistema educativo formal en las zonas de mayor vulnerabilidad de la Ciudad por lo que la mayoría de los programas se ubican en la Zona Sur. En el caso de los CPI, estos en teoría funcionan como sistema de “contingencia” del sistema educativo formal al ser el espacio de contención transitoria hasta que se abran nuevos cupos en los jardines de enseñanza oficial. Pero en la práctica operan como un sistema paralelo que acoge a los niños que quedan excluidos del sistema formal.

Entre los programas asistenciales el Creciendo Juntos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación también tiene entre sus objetivos la extensión del nivel inicial, aun así los CeDIs presentan diferencias significativas (tanto entre jurisdicciones como en las jurisdicciones) en lo que respecta a tipo de servicio que brindan, condiciones estructurales y edilicias de los establecimientos donde operan y nivel de formación del recurso humano a cargo de los niños. Así, las diferencias no solo se dan entre CeDIs públicos y comunitarios, sino también entre los contenidos pedagógicos de estimulación temprana a la que acceden los niños dependiendo de las características de cada CeDI en particular.

Adicionalmente a esta situación, los CeDI de la Ciudad no cumplen con su objetivo asistencial para niños en situación de vulnerabilidad social, ya que ante la falta de jardines en las instituciones del Estado para los hijos del personal, los CeDIs se convirtieron en el bastión del sindicato, y por lo tanto los beneficiarios de los mismos son los hijos y las hijas de los empleados estatales de la Ciudad que se encuentran sindicalizados. Ante esto, si ya los servicios a los que accedían los niños de familias de

menores ingresos eran limitados, estas negociaciones sindicales los perjudica aún más.

Los servicios de tipo asistencial por fuera del sistema educativo no solo son heterogéneos, sino que también están fragmentados: los hijos de los empleados estatales asisten a los CeDIs mientras que los niños en situación de vulnerabilidad asisten a los CPI (que también son heterogéneos).

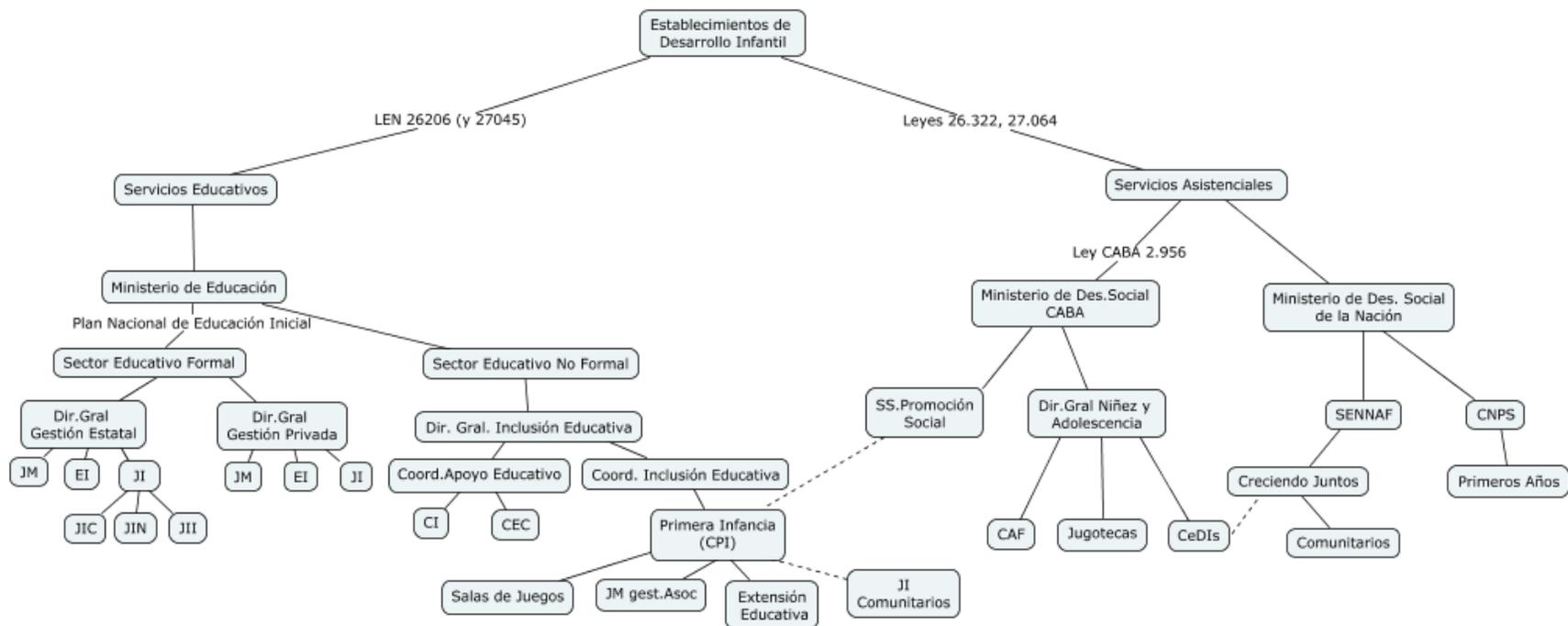
Con todo, podemos dar cuentas la existencia de brechas en la participación en establecimientos de desarrollo infantil entre los niños de familias de menores ingresos y los niños de familias de ingresos medios y altos. Es factible sostener que las diferencias en los tipos de Establecimientos de Desarrollo Infantil a los que acceden los niños son reproducidas desde el Estado. En la década en la que el presupuesto educativo alcanzó niveles históricos (6 puntos del PBI) y se crearon las leyes de Protección Infantil y de Educación Nacional de corte inclusiva y universalista, creció sostenidamente la matrícula de gestión privada en el nivel inicial; en el mismo momento, y pese a las sostenidas demandas de cupos se incrementó el número de establecimientos de tipo asistencial con objetivos educativos marginales; y mientras tanto la oferta de establecimientos educativos públicos quedó prácticamente estancada.

Como observamos al inicio del presente documento, los niños de los quintiles más pobres asisten menos que los niños de quintiles más altos a establecimientos educativos; y si no tuvieron la “suerte” de ingresar a los establecimientos estatales del sistema educativo formal, sus alternativas de estimulación y desarrollo infantil quedan reducidas a un ámbito donde la pedagogía ocupa un lugar marginal.

Este panorama, de cara a los objetivos de este documento, demuestra dos implicancias: (i) las diferencias en los estímulos y los servicios que reciben los niños desde la primera infancia impactan tanto en su escolaridad como en sus oportunidades a futuro; y (ii) en la forma en que se estructuran los establecimientos de desarrollo infantil en la Ciudad, se observa por un lado la reproducción de un sistema de estratificación desde el Estado, y por otro, la fuerte impronta de los pilares

comunitarios y familiares en la provisión del bienestar, pese a la fuerte (aunque en este caso ineficiente) presencia de establecimientos de desarrollo infantil.

Gráfico 9. Mapa de Establecimientos de Desarrollo Infantil en la CABA.



Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

- Blank, Ernesto. 2013. *La construcción del fortalecimiento familiar. Aportes para el análisis de los programas de la Ciudad de Buenos Aires*. 1a ed. Buenos Aires: Eudeba.
- CIPPEC. 2013. *Diálogos sobre políticas de cuidado en la Argentina. Relatoría de los encuentros realizados el 14 de marzo y el 25 de abril de 2013*. Buenos Aires.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. 2011. *Informe de Gestión. Primeros Años, Programa Nacional de Desarrollo Infantil*.
- Esquivel, Valeria, Eleonor Faur, y Elizabeth Jelin. 2012. *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el estado y el mercado*. Buenos Aires: IDES.
- Faur, Eleonor. 2010. "Desencuentros entre oferta y demanda de servicios de cuidado infantil en Buenos Aires. Lógicas en tensión". *Revista de Ciencias Sociales* 23(27): 68–81.
- . 2014. *El cuidado infantil en el Siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno editores.
- Marzonetto, Gabriela. 2015. "Playing with disadvantage. Social stratification in child care services in Buenos Aires". Georgetown University.
- Ministerio de Desarrollo Social, y UNICEF. 2012. *Situación de niños, niñas Y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina. Relevamiento nacional y propuestas para la promoción y el fortalecimiento del derecho a la convivencia familiar y comunitaria*. http://www.unicef.org/argentina/spanish/C_Parentales_final.pdf.
- Pautassi, Laura. 2008. *¡Cuanto trabajo mujer! El género y las relaciones laborales*. Buenos Aires, Argentina: Capital Intelectual.
- Repetto, Fabián, Damián Bonari, y Gala Díaz Langou. 2013. *Recomendaciones para una nueva ley nacional de licencias por maternidad, paternidad y familiares*. Buenos Aires.
- Repetto, Fabián, Gala Diaz-Langou, y Carolina Aulicino. 2012. "Cuidado infantil en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ¿ la disyuntiva entre pañales y pedagogía?" http://redproteccion-social.org/sites/default/files/93_dt_cuidado_infantil_en_la_ciudad_autonoma_de_buenos_aires_repetto_diaz_langou_y_aulicino_2012.pdf.
- Rodríguez Enríquez, Corina. 2011a. *Derecho a la educación y derecho al cuidado: políticas públicas para la primera infancia en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires.
- . 2011b. *Derecho a la educación y derecho al cuidado: políticas públicas para la primera infancia en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires.
- Rodríguez Enríquez, Corina, y Gabriela Marzonetto. 2015a. *El trabajo de cuidado remunerado: Estudio de las condiciones de empleo en la educación básica y en el trabajo en casas particulares*. Buenos Aires.
- . 2015b. "Organización social del cuidado y desigualdad: el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina". *MIMEO*.
- Rodríguez Enríquez, Corina, y Laura Pautassi. 2014. *La organización social del cuidado de niños y niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina*.

ed. Rodríguez Enriquez y Pautassi. Buenos Aires, Argentina: Equipo Latinoamericano de Justicia y Género: ELA.

Rozengardt, Adrián. 2014. “Estudio sobre el rol de los servicios no formales de cuidado y educación de la primera infancia como dispositivos de inclusión social”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Argentina.

Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia. 2013. *Plan Nacional Creciendo Juntos*. Buenos Aires.

———. 2014. *Memoria y Balance del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia 2007-2013*. Buenos Aires.