



**FLACSO**  
ARGENTINA

**MAESTRÍA EN DISEÑO Y GESTIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES**

**Ta Te Ti ¿suerte para mí?  
Derecho al cuidado y educación de 0 a 3 años en la  
CABA.**

**Autora:** María Lucila Argüello

**Directora de la Tesis:** Dra. Laura Pautassi

**Co-director:** Dr. Sebastián Waisgrais

**Tesis para optar por el grado académico de** Magister en Diseño y  
Gestión de Programas Sociales

Buenos Aires, 15 de Febrero de 2018.



Resumen	7
Agradecimientos	9
Lista de Acrónimos	6
Introducción	11
Capítulo 1	25
El cuidado es un derecho	25
1.1. El marco normativo Argentino sobre derecho al cuidado Infantil	30
1.2. Conceptualización del Cuidado	33
1.3. La crisis del modelo de cuidado intrafamiliar femenino	37
1.4. Cuidado infantil institucionalizado o desfamiliarizado	39
1.5. Cuidado y educación como garantía de desarrollo integral	43
1.6. Las difusas fronteras entre cuidado y educación	45
Capítulo 2	51
Estándares de calidad y acceso al cuidado y educación	51
2.1. El desafío de la calidad	51
2.2. Los estándares como mecanismo para generar equidad	54
2.3. Equidad en el acceso al cuidado y educación	59
Capítulo 3	63
La oferta pública para niñas/os de 0 a 3 años en Argentina	63
3.1. La cobertura a nivel nacional	65
3.2. La organización social del cuidado y educación	71
Capítulo 4	75
La oferta pública de cuidado y educación infantil en la CABA	75
4.1. Los Jardines del Ministerio de Educación para niñas/os de 0 a 3 años	78
4.2. Los Centros de Desarrollo Infantil (CeDIs) del MDHyH.	82
4.3. Los Centros de Primera Infancia (CPI), la apuesta para ampliar la oferta.	87
Capítulo 5	95
El desafío de la equidad en el acceso a Jardines, CeDIs y CPIs	95
5.1. Cobertura, salas que ofrecen y extensión de la jornada.	99
5.2. Criterios de inscripción y/o priorización para acceder a las vacantes	107
5.3. Modalidad de la inscripción y listas de espera;	110
Capítulo 6	115
El desafío de la calidad del cuidado y educación en Jardines, CeDIs y CPIs	115
Concepción y tensión entre cuidado y educación	115
Análisis de la dimensiones de la calidad en función de los resultados del trabajo de campo.	117

6.1. Calificación del personal, modalidad de contratación y capacitación continua	118
6.2. Tamaño de los grupos y la relación de proporción entre docentes y alumnos/as para las distintas salas	122
6.3. La planificación y la definición de contenidos pedagógicos	126
6.4. Pertinencia cultural e inclusiva	127
6.6. Enfoque de género y trabajo con las familias;	132
6.7. Alimentación en los centros	137
6.8. Infraestructura, mobiliario y materiales didácticos	138
6.9. Seguridad en los centros;	143
6.10. Supervisión, entidades fiscalizadoras o instancias de control	144
6.11. Interrelación con otras instituciones	147
Capítulo 7	151
La dotación presupuestaria, ¿reflejo de las prioridades?	151
7.1. Fuentes alternativas de financiamiento	157
Capítulo 8	161
Ta, te, ti, ¿suerte para mí?	161
Bibliografía	175
Marco Normativo	181
Páginas Web Consultadas	182
I Anexo Metodológico	183
II Anexo Datos de Cobertura	202
III Anexo Análisis de Establecimientos	205

## Índice de Tablas

Tabla 1. Universo de Centros de Cuidado y Educación pública para niñas/os de 0 a 3 años, CABA	21
Tabla 2. Población por sexo según edad en años simples. Total nacional según Censo año 2010	65
Tabla 3. Alumnos/as de Jardín Maternal del sector de gestión estatal y privado por tipo de Jornada. Total del País. Año 2015.	67
Tabla 4. Tipo de Establecimiento de Cuidado Infantil al que asiste, según edad. MICS/ECOVNA 2011-2012	76
Tabla 5. Comparación de la Oferta pública de cuidado y educación para niñas/os de 0 a 3 años. CABA	76
Tabla 6. Comparación de la Oferta pública de cuidado y educación para niñas/os de 0 a 3 años. CABA	99
Tabla 7. Total de asistentes a Jardín Maternal (0 a 2 años) y Jardín Maternal y Nivel Inicial (0 a 3 años) según tipo de gestión. Año 2015.	100

Tabla 8. Cobertura de Cuidado y Educación (0 a 3 años), por sala y tipo de jornada. CABA, 2015.	100
Tabla 9. Comparación de cobertura de servicios de cuidado y educación en la CABA, según datos disponibles de 2015, Jardines (0 a 3 años), CeDIs y CPIs.	104
Tabla 10. Comparación Normativa que establece cantidad de niñas/os por maestro según sala.	123
Tabla 11. Cálculo de Proxi para estimar presupuesto de Jardín Maternal CABA 2016.	152
Tabla 12. Resultado de la aplicación del proxi del 42% al presupuesto de la Dirección de Nivel Inicial, y cantidad de alumnos/as (2016)	153
Tabla 13. Comparación presupuesto (2016) y cobertura de la oferta de cuidado y educación de 0 a 3 años en CABA, 2015	153
Tabla 14. Comparación presupuesto (2016) y cobertura de la oferta de cuidado y educación de 0 a 3 años en CABA, 2015 por promedio simple (anual y mensual)	154
Tabla 15. Comparación Presupuesto, Alumnos/as, Alumnos/as Jornada Completa, Inversión anual y mensual estimada en pesos, CABA.	155
Tabla 16. Estructura de la Oferta Pública de Servicios de Cuidado Infantil de 0 a 3 años (CABA)	185
Tabla 17. Matriz de Campo	186
Tabla 18. Resumen de la Metodología, métodos y técnicas utilizados para la investigación.	188
Tabla 19. Población total país y población por rangos de edad, según Censo 2010	202
Tabla 20. Cobertura de Educación Inicial, nacional y provincial (salas de 0 a 3 y 0 a 2 años) según Relevamiento Anual 2015, DINIEE.	203
Tabla 21. Asistencia a Centros de Cuidado Infantil (0 a 3 años) MICS 2011-2012	204
Tabla 22. Cantidad de Establecimientos de nivel inicial, por tipo y segmento del nivel inicial que cubren. CABA, 2017.	205
Tabla 23. Tipos de establecimientos de Nivel Inicial con identificación de salas. CABA.	206
Tabla 24. Anexo Presupuesto Ejecutado CABA 2016.	207

### **Índice de Gráficos**

Gráfico 1: Cantidad de Establecimientos que cuentan con cada tipo de sala, CABA 2017.	102
Gráfico 2. Cobertura de Jardines Min. de Educación (0 a 5 años) según proporción de jornada simple/doble por sala, CABA, 2015.	103
Gráfico 3. Cobertura de Jardines Min. de Educación (0 a 5 años) por sala, CABA, 2015.	106

## **Lista de Acrónimos**

AEPI: Atención y Educación de la Primera Infancia

API: Asistente de Primera Infancia

CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CDN: Convención sobre los Derechos del Niño

CeDI: Centro de Desarrollo Infantil

CEPAPI: Centro Para la Atención de la Primera Infancia

CPI: Centro de Primera Infancia

COFENAF: Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia

CoCeDIC: Comisión de Promoción y Asistencia de los Centros de Desarrollo Infantil

Comunitarios, dependiente del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia

DiNIEE: Dirección Nacional de Información y Estadísticas Educativas

ECOVNA: Encuesta de Condiciones de Vida de la Niñez y Adolescencia

EPH: Encuesta Permanente de Hogares

INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censo

MDHyH: Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

MDE: Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

MICS: Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados

REDATAM: Sistema facilita el procesamiento y análisis de la información de censos, encuestas, registros administrativos, indicadores nacionales/regionales y otras fuentes.

ReNEPI: Registro Nacional de Establecimientos de Primera Infancia.

SENNAF: Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia

## **Resumen**

Esta tesis analiza la oferta pública de cuidado y educación dirigida a niñas/os de 0 a 3 años, en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires en función de dos elementos que hacen al ejercicio del derecho al cuidado y educación: el acceso y la calidad. El enfoque de derechos fue el marco teórico y prisma desde el cual se analizó la información sistematizada y complementado también con el enfoque de equidad. La estrategia metodológica fue una combinación de revisión bibliográfica y análisis de datos de fuentes públicas (2015) enriquecidos con información cualitativa obtenida a través de doce entrevistas semiestructuradas. La investigación dio cuenta de que si bien el derecho existe normativamente, la escasez de la oferta excluye una gran parte de la/os titulares de derecho. De las dimensiones de calidad identificadas se evidenciaron brechas significativas en relación a la calificación de personal, la modalidad de contratación, la disponibilidad de materiales didácticos, mobiliario y los recursos con los que cada política dispone para su financiamiento. La escasez de la cobertura y las brechas de calidad representan una vulneración de derechos y un incumplimiento de los compromisos asumidos tanto en el marco normativo local como internacional. La suerte es la contracara del derecho, y esta tesis pone en evidencia que en el contexto actual el ejercicio de este derecho está signado por el azar.



## **Agradecimientos**

A Manuel y Delfina por brindarme su amor y por todo el tiempo que les tuve que tomar prestado para poder conciliar trabajo y estudio, especialmente en los últimos meses.

A toda mi familia biológica y política ya que gracias a su apoyo fue posible concretar este proyecto.

A mis directores, Laura Pautassi, y Sebastián Waisgrais, por la generosidad, la dedicación y la paciencia para acompañarme y guiarme en este proceso.

A las personas que entrevisté que con suma generosidad y disposición contribuyeron a una aproximación más rica sobre la oferta pública de cuidado y educación en la CABA.

A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, por permitirme transitar este proceso de crecimiento intelectual y personal, y en especial a Alfredo Monza y Lucía Miranda que con cariño y paciencia acompañaron el proceso.

A la Universidad de Buenos Aires, y en especial a mi muy querida Carrera de Ciencia Política y sus docentes, por formarme y abrirme las puertas de esta increíble profesión.

A Julieta Lenarduzzi, Helga Fourcade, Manuela Thourte y Jorge Mayer, porque su motivación y apoyo fue fundamental en las distintas etapas de este proceso.

Y a Martín de Paula, Susana García Rubio, Claudia Giacometti, Carolina Aulicino, Cora Steinberg, Costanza Gueglio, Delfina García Hamilton y Julia Frenkel, porque cada uno de ellos, a su manera, contribuyó para el desarrollo de esta investigación.



## Introducción

La suerte es la contracara del derecho. Si la posibilidad de acceder a cuidado y educación de calidad, desde los primeros días de la vida, está signada por la suerte de pertenecer a una familia cuyos sostenes están empleados formalmente en alguno de los Hospitales Públicos de la Ciudad, en el Ministerio de Educación, o en el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, o por el contrario por ser parte de la población más vulnerable de la ciudad, entonces el derecho al cuidado y educación no existe.

La tensión entre el derecho al cuidado y educación (presente en las normas locales y pactos internacionales) y la escasez de oportunidades en el sector público y gratuito para ejercerlo es uno de los aspectos que esta investigación aborda. Además de relevar la existencia de vacantes en instituciones públicas para acceder al cuidado y educación, es objeto de esta investigación conocer y analizar cómo los estándares de calidad, fijados normativamente se plasman en la gestión cotidiana de los centros.

En este marco, la tesis se propone analizar y comparar las características actuales de la oferta pública de cuidado y educación para niñas/os<sup>1</sup> de 0 a 3 años existente en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, CABA). Las políticas que se comparan conforman lo que se denomina a los fines de este trabajo la “oferta pública de cuidado y educación”. Se trata de jardines de gestión pública, que dependen de la

---

<sup>1</sup> La autora adhiere a la política de no discriminación de género y es consciente de que el uso del lenguaje no neutral constituye un sesgo sexista. En un esfuerzo de contribuir a poner en evidencia que el lenguaje invisibiliza a las mujeres, se optó por referirse a lo largo de la investigación a niñas/os en lugar de niños/as. No obstante, salvo la mencionada decisión, se utilizó una redacción convencional, con la convicción de que ello facilita su lectura sin alterar el espíritu del principio antes expuesto.

Dirección de Nivel Inicial del Ministerio de Educación de CABA, los Centros de Desarrollo Infantil (en adelante, CeDIs) y los Centros de Primera Infancia (en adelante, CPIs), que dependen del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de CABA. El hecho de que las tres políticas dependan de dos ministerios distintos es uno de los elementos que concitan la atención, por lo que indagar respecto de la incidencia que su dependencia funcional tiene sobre el cuidado y educación que brindan, es uno de los objetivos de esta tesis. La calidad de la oferta de cuidado y educación fue uno de los elementos analizados, con el objeto de contribuir a un mejor conocimiento de las políticas implementadas y aportar un análisis sobre la equidad o inequidad resultante de dichas políticas.

La selección del tema de la investigación surgió a partir del interés de ahondar en la cuestión del cuidado infantil institucionalizado, como política de conciliación trabajo-familia, especialmente en relación a la inclusión de las mujeres madres en el mercado laboral.

El cuidado es un derecho (Pautassi, 2007), dado que tanto el marco internacional como local de derechos humanos así lo ponen de manifiesto. Es preciso avanzar progresivamente en materia de cobertura y calidad del cuidado y educación, ya que recibir cuidados de calidad en la primera infancia tiene impacto sustantivo en las oportunidades de desarrollo de las niñas/os no puede ser algo que quede librado a la suerte. El Estado es garante de este derecho, el “derecho a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado” (Pautassi, 2007) y debe generar los cambios necesarios para que pueda ser ejercido.

En la última década, el cuidado de niñas/os de menos de 3 años en Argentina ha sido abordado tanto para su estudio en el ámbito académico como para la sanción de normas

y la implementación de políticas específicas desde el Estado en sus distintos niveles de gobierno.

La reflexión sobre el cuidado y educación de niñas/os de 0 a 3 años ha estado ligada estrechamente con la organización social del trabajo, que se vincula directamente con la organización social del cuidado (Fraser, 1997; Aguirre, 2004; Razavi, 2007; Pautassi, 2007 y 2009; Faur, 2009; Esquivel, Faur y Jelin, 2012; Arriagada, 2007; Canetti, Cerutti y Girona, 2015; Rodríguez Enríquez, 2013, Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014, entre otros). Entendiendo la organización social del cuidado como la manera en que el vínculo de las familias con el mercado laboral impacta en distintos momentos históricos, sobre la forma predominante en que resuelven la cuestión del cuidado y educación de las niñas/os. Si el Estado interviene o no en la cuestión del cuidado y cómo lo hace, tiene influencia en las posibilidades de organización de las familias y en el comportamiento del mercado laboral. El análisis de la interrelación entre el Estado, el mercado, las familias, la comunidad y cómo dicha interrelación configura el accionar de estos actores en cada sociedad han sido tema de investigación de muchos autores (Adelantado, Noguera y Rambla, 2000; Razavi, 2007; Esping-Andersen, 2009, Esquivel, Faur y Jelin, 2012; entre otros). Otros argumentos sobre la importancia del cuidado y educación giran en torno al hecho de que la asistencia de niñas/os a centros de cuidado y educación permite a los adultos responsables resolver la cuestión del cuidado para acceder al mercado laboral con mayor disponibilidad, lo cual también repercute en los recursos económicos y las redes sociales disponibles en el hogar para el desarrollo individual y familiar. La oportunidad de contar con una vacante en un centro de cuidado y educación está actualmente limitada por la escasez de la oferta en

general y del sistema público en particular. Los recursos de la familia, que incluyen acceso a la información, cercanía a los centros de cuidado existentes, derecho a un sistema de cuidado asociado al empleo, o los medios económicos para pagar un servicio privado, entre otros, condicionan las posibilidades de las niñas/os de acceder a una vacante. Y los criterios de priorización para acceder tienen una incidencia directa en la equidad y la igualdad de oportunidades que el Estado, responsable fomentar el pleno desarrollo potencial de todos las niñas/os debe promover.

Es pertinente sumar al estado del arte que existe evidencia generada desde la psicología, las neurociencias o las ciencias de la educación, de que para lograr el pleno desarrollo de un niño se requiere de ciertas condiciones biológicas y de estimulación y educación temprana. En los últimos años se ha abonado el terreno para que cada vez sea más reconocida la importancia de que las niñas/os accedan a la educación inicial en centros educativos, para favorecer su pleno desarrollo potencial (Lancet, 2016). Sin embargo, cabe señalar que los argumentos y la evidencia generada se vinculan con aspectos relacionados con el desarrollo de las niñas/os y no con el derecho al cuidado y educación, que es el enfoque elegido para enmarcar la presente investigación.

Las niñas/os de grupos desfavorecidos son quienes más pueden beneficiarse de la educación de la primera infancia, y quienes más afectados pueden resultar si se los excluye de ella (OIT, 2012). Sin embargo, la manera en que su bienestar se ve afectado por asistir a un centro de cuidado y educación, en lugar de ser cuidados por la madre u otras mujeres

del hogar<sup>2</sup>, depende esencialmente de la calidad del servicio que se le brinde (Berlinsky y Schady, 2015).

En esta investigación se optó por enfocar el análisis en la oferta pública de cuidado y educación<sup>3</sup>, porque el abordaje se realiza desde el enfoque de derechos (Pautassi, 2007), lo cual implica que todas las niñas/os son titulares del derecho a ser cuidados y educados, y los Estados tienen la obligación de garantizar su acceso.

En la región existió una tensión entre los conceptos de cuidado y educación. Hasta hace más de una década ciertos conocimientos sobre las ventajas de la socialización y educación desde edades tempranas no eran conocidos y la organización social del cuidado se basaba en la familiarización del cuidado de las niñas/os más pequeños. Muchos consideraban que no era necesario y hasta incluso podría ser perjudicial que las niñas/os pequeños sean cuidados en instituciones. La mencionada tensión se plasmó principalmente en discusiones que se dieron en un plano informal y no académico (Marco Navarro y Rico, 2013), donde se manifestaban la cultura y la costumbre reproduciendo sus nociones tradicionales atravesadas por el modelo patriarcal.

---

<sup>2</sup> En la mayoría de los casos son las mujeres quienes cuidan. Sólo en casos excepcionales los varones del hogar asumen el cuidado y generalmente lo hacen de manera supletoria al cuidado de la mujer y no como ejercicio de su responsabilidad indelegable de cuidar.

<sup>3</sup> Cabe señalar que el término “care” en inglés, es a veces traducido al español como “atención” y otras veces como “cuidado”, en inglés incluye varias cuestiones simultáneamente, tales como la educación, higiene y nutrición. Acordando con la perspectiva de Marco Navarro (2014), el concepto al que se refiere en este estudio, en español, será cuidado. Asimismo, se tomó la decisión referir al cuidado y educación, y no sólo al cuidado, de acuerdo también, con la perspectiva de Marco Navarro (2014) que señala que estudiar las políticas de “cuidado y educación” tiene connotaciones teóricas e ideológicas particulares, y a los fines prácticos tiene consecuencias en términos de derechos, responsabilidades de los Estados y, por ende, de políticas públicas.

Actualmente, el cuidado y la educación están asociados y uno no se separa del otro, tanto en las instituciones que dependen del sistema educativo formal (jardines maternos, escuelas infantiles, etc.) como en los casos en que dependen de áreas de desarrollo social o humano ya que en ellas también se busca educar además de cuidar de las niñas/os, realizando planificaciones pedagógicas adaptadas según las etapas evolutivas de los bebés y niñas/os de hasta 3 o 4 años; y utilizando en gran parte de los casos los mismos instrumentos de planificación y definición de contenidos para cada edad.

Respecto de las implicancias que tiene entender al cuidado como un derecho, se parte de considerar que es un derecho humano y que en tanto los derechos humanos son universales e interdependientes. El derecho al cuidado es interdependiente con derechos específicos como el derecho a la salud, a una alimentación adecuada, y a la educación, reconocidos en normas internacionales (Convención sobre los Derechos del Niño, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y Protocolo de San Salvador) (Pautassi, 2007). También, el Comité de los derechos del niño, en su párrafo 10 de la Observación General 7, recomienda a los Estados Partes (y a otras instancias concernidas) que el derecho a la supervivencia y el desarrollo sólo pueden realizarse de una forma holística, mediante el refuerzo del resto de las demás disposiciones de la Convención, en particular los derechos a la salud, a la nutrición adecuada, a la seguridad social, a un nivel adecuado de vida, a un entorno saludable y seguro, a educación y al juego (arts. 24, 27, 28, 29 y 31), así como respetando las responsabilidades de los padres y ofreciendo asistencia y servicios de calidad (arts. 5 y 18). Las niñas/os deberían ser incluidos en actividades que promuevan

tanto la buena nutrición como un estilo de vida saludable, que prevenga las enfermedades (párrafo 10 OG7 CRC, 2005).

A los fines de esta investigación se entiende que la oferta pública de cuidado y educación para niñas/os de 0 a 3 años en la CABA está conformada por los Jardines maternos y de infantes que dependen del Ministerio de Educación, los CeDIs y los CPIs, ambos dependientes del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la CABA. Los principales interrogantes que guiaron la investigación son: ¿cómo se caracteriza la oferta pública de cuidado y educación para niñas/os de 0 a 3 años en la CABA? ¿Cuáles son las principales diferencias entre la oferta que brinda el Ministerio de Educación en comparación con la del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat a través de los CeDIs y los CPIs? ¿Cuáles son las diferencias respecto de la equidad en el acceso y la calidad del cuidado?

A partir de los interrogantes planteados anteriormente, el objetivo general de esta investigación es caracterizar y comparar la actual oferta pública de servicios de cuidado y educación para niñas/os de 0 a 3 años en función de la equidad en el acceso y calidad de dicho cuidado, en la CABA.

Los objetivos específicos de la investigación son: a) analizar las políticas desplegadas respecto de la equidad en el acceso por parte de las niñas/os de 0 a 3 años; y b) indagar sobre las dimensiones que hacen a la calidad de los servicios de cuidado y educación según cada política (Jardines, CeDIs y CPIs) y su relación con los estándares internacionales.

Del proceso de revisión bibliográfica y estado del arte, se desprende que en nuestro país aún no está resuelta la cuestión del cuidado y educación de niñas/os de 0 a 3 años, sino que existen políticas que ofrecen soluciones diferentes entre sí que conviven y varían de

acuerdo con los contextos en los cuales se insertan, reflejando desigualdades geográficas, económicas y también de género (Aguirre, 2004; CEPAL y UNFPA, 2009; Marco Navarro y Rico, 2013; Pautassi, 2013; Rodríguez Enríquez, 2013).

La hipótesis que guía este trabajo es que, en la CABA la oferta de cuidado y educación para las niñas/os de 0 a 3 años, no es suficiente para garantizar la disponibilidad y calidad por parte de todos las niñas/os, lo que resulta en una barrera al ejercicio del derecho. Sumado a lo cual se consideró desde el inicio que hay una diferencia en la calidad del cuidado y educación pública que se ofrece a través de las tres políticas analizadas.

En relación a la equidad en el acceso es importante destacar que si bien el derecho al cuidado es un derecho universal, la actual oferta de cuidado y educación es limitada y por ende excluyente. Si bien la investigación se enmarca desde un enfoque de derechos, se incluye también el enfoque de equidad que fomenta el desarrollo de políticas y estrategias que prioricen el acceso a los derechos de quienes se encuentran en situaciones de exclusión o mayor vulnerabilidad, para evitar la reproducción de inequidades. Ante la imposibilidad concreta (y supuestamente transitoria) de garantizar el acceso a todos las niñas/os de 0 a 3 años, el enfoque de equidad permite analizar la estrategia de inclusión o priorización. Si el ejercicio del derecho fuera universal, no sería tan relevante ahondar sobre los criterios de inclusión.

Para salvar la cuestión de la subjetividad del concepto de calidad, existen los estándares, que establecen y publican un acuerdo, al que arriban expertos y funcionarios, sobre cuáles son las características (o propiedades) que determinan lo que se entiende por un servicio de calidad en un determinado momento (Marco Navarro, 2014). Los estándares pueden

ser locales, provinciales, nacionales o internacionales, esto va a estar determinado por el alcance del acuerdo respecto de las características.

A partir de la revisión bibliográfica y considerando el alcance de esta investigación, las dimensiones identificadas<sup>4</sup> para analizar el funcionamiento de las políticas en relación a la equidad en el acceso son: los criterios de inscripción o priorización, la modalidad de la inscripción y las listas de espera. Y en función de la calidad de la oferta pública de cuidado y educación para niñas/os de 0 a 3 años en la CABA son: a) la calificación del personal y modalidad de contratación; b) los mecanismos de capacitación continua c) la relación de proporción entre docentes y niñas/os para las distintas salas; d) planificación y la definición de contenidos pedagógicos; e) la alimentación en los centros; f) infraestructura, mobiliario y materiales didácticos; g) la pertinencia cultural e inclusiva, h) el enfoque de género y la relación con las familias; i) la seguridad en los centros; j) la supervisión y las entidades fiscalizadoras o instancias de control; k) la interrelación con otras instituciones.

La oferta de cuidado y educación para niñas/os de 0 a 3 años disponible en la CABA, es a los fines de esta investigación, un “caso” de estudio que permitirá abordar en profundidad las características, desafíos y problemáticas propias de la provisión pública de cuidado y educación para niñas/os. Y la selección del caso es oportuna ya que en la actual discusión sobre la política nacional de primera infancia está siendo elaborada en base a la experiencia de la CABA, con lo cual la información y las conclusiones a las que se arriba en

---

<sup>4</sup> Las dimensiones identificadas surgen de la revisión de las categorías de estandarización propuestas por Marco Navarro (2014), algunas de las cuales fueron agrupadas por semejanza. Además se incorporaron otras dimensiones consideradas relevantes para el análisis tales como: calificación del personal y modalidad de contratación, mecanismos de capacitación continua, relación de proporción entre docentes y alumnos/as, enfoque de género y relación con las familias e interrelación con otras instituciones.

la presente investigación pueden ser de utilidad tanto para ser consideradas para enriquecer la política a nivel nacional, además de que puede ser útil a otras provincias o jurisdicciones.

En el campo de las ciencias sociales “el caso” suele estar compuesto por varias partes que trabajan como un sistema integrado. El sistema que componen las partes puede ser funcional o disfuncional, racional o irracional, de cualquier modo, el caso es un sistema (Stake, 2005). Se buscará interpretar las características del sistema que en este caso está compuesto a partir de 3 tipos de oferta de cuidado y educación diferentes entre sí.

Las unidades de análisis son los Jardines de gestión pública de la CABA, CeDIs y los CPIs<sup>5</sup>.

El universo de unidades de análisis está conformado por: a) los 223 jardines de gestión pública<sup>6</sup> dependientes de la Dirección de Nivel Inicial del Ministerio de Educación de la ciudad, que atienden niñas/os de menos de 1 año hasta 3 años inclusive (Jardines Maternales, Escuelas Infantiles, Jardines de Infantes Integrales, Jardines de Infantes Nucleados, y los dependientes de Institutos de Formación Superior); b) los CeDIs dependientes de la Dirección General de Niñez y Adolescencia del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la CABA; y c) los 62<sup>7</sup> CPIs dependientes de la Dirección General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, dependiente también el Ministerio de Desarrollo

---

<sup>5</sup> La descripción completa y descriptiva de la metodología de investigación se encuentra en el I Anexo Metodológico.

<sup>6</sup> Análisis del listado de Jardines publicado en la página web del Ministerio de Educación de la CABA. <http://www.buenosaires.gob.ar/areas/educacion/establecimientos> Fecha de descarga: 11 de Junio, 2017.

<sup>7</sup> Cabe destacar que la información de la cantidad de centros y los datos de cobertura utilizados en la presente investigación reflejan la situación de cobertura de las políticas hasta el año 2015, debido a que los datos para analizar la cobertura no estuvieron disponibles para fechas posteriores con el mismo nivel de detalle, desagregación y formalidad como para poder ser considerados metodológicamente.

Humano y Hábitat de la CABA. En la Tabla 1 se presenta la información del universo de centros de cuidado y educación para niñas/os en la CABA, y las fuentes de información de la cual proviene cada dato.

La investigación se centra en la CABA, que en comparación con las demás jurisdicciones de Argentina (23 provincias) y en relación a su población, tiene mayor cobertura de jardines maternos públicos para niñas/os de 0 a 2 años (18,7%)<sup>8</sup> y también cuenta con la proporción más alta de asistencia de niñas/os de 0 a 3 años a Centros de Desarrollo Infantil según la MICS 2011-2012 (51,2%), en comparación con 21% promedio a nivel nacional. (Ver Anexo II Cobertura).

*Tabla 1. Universo de Centros de Cuidado y Educación pública para niñas/os de 0 a 3 años, CABA*

Organismos	Cantidad de Establecimientos	Fuente y fecha de la información
Ministerio de Educación - Jardines 45 días a 3 años - Gestión Pública	223	Análisis de los datos publicados en la página web del Ministerio de Educación de la CABA. <a href="http://www.buenosaires.gob.ar/areas/educacion/establecimientos">http://www.buenosaires.gob.ar/areas/educacion/establecimientos</a> Descargados el 11 de Junio 2017.
Centros de Desarrollo Infantil (CeDis)	20	Dirección General de Estadísticas y Censos, Ministerio de Hacienda, sobre la base de datos del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, Dirección General de Niñez, Adolescencia y Familia, CABA 2015.
Centros de Primera Infancia (CPI)	62	Análisis de los Centros de Primera Infancia, en base a estudios de Rodríguez Enríquez, 2011, CIPPEC, FLACSO, UNICEF, 2015. Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014.

Fuente: Elaboración Propia sobre la base de información relevada de fuentes secundarias mencionadas en la propia tabla.

Este caso puede funcionar como punta de lanza para una mejor comprensión de los obstáculos, dificultades y desafíos de implementar, a nivel local, un sistema público de cuidado y educación para niñas/os en los primeros años de vida. Se buscó comparar las

<sup>8</sup> Según datos relevamiento Anual 2015 de la DiNIEE y los datos de población del Censo 2010 del INDEC procesados con REDATAM.

políticas en función de su origen, ámbito de dependencia institucional, estrategia de gestión, la población a la que se orientan y analizar en qué medida se adecuan a los estándares de calidad.

El trabajo de campo realizado para complementar la información obtenida, a partir de fuentes secundarias y la revisión bibliográfica, tuvo lugar entre los meses de abril y junio de 2017. La técnica de recolección de información seleccionada fue la entrevista semiestructurada. Se realizaron en total 12 entrevistas semiestructuradas, 3 a responsables de políticas (uno de cada una) y a 9 directivos de centros y jardines. En el anexo metodológico se presenta detalle de la estrategia metodológica utilizada y los instrumentos.

La tesis se organiza en 7 capítulos que abordan el cuidado y educación de niñas/os de 0 a 3 años partiendo de la definición y reconocimiento del cuidado como derecho humano y analizando los cambios en la organización social del cuidado que generaron el terreno propicio para el aumento de la oferta de cuidado institucionalizado desde los primeros días de vida. En el capítulo 1 se revisa el estado del arte de la cuestión para pasar luego en el capítulo 2 a analizar la cuestión de los estándares de calidad del cuidado y educación para niñas/os de 0 a 3 años incorporando al análisis los acuerdos y compromisos internacionales asumidos por los Estados en materia de calidad y los desafíos de la accesibilidad. En el capítulo 3 se presenta la oferta de cuidado y educación de niñas/os de 0 a 3 años en la República Argentina permitiendo una comparación de las políticas entre las distintas jurisdicciones. En el capítulo 4 se presentan las características de la oferta pública de cuidado y educación para niñas/os de 0 a 3 años la CABA.

En el Capítulo 5 se presenta la comparación de la oferta pública de cuidado y educación de la CABA en función de los criterios identificados para abordar la cuestión de la equidad en el acceso (criterios de priorización, modalidad de inscripción y listas de espera) En el capítulo 6 se presentan los hallazgos del trabajo de campo realizados en función de las dimensiones de la calidad del cuidado y educación. Por último se incluyó una comparación de los presupuestos destinados a cada una de las políticas de cuidado y educación que componen la oferta pública en la CABA, lo cual permite visibilizar los distintos esfuerzos de inversión por parte del gobierno de la CABA y analizar la inversión en términos de la cobertura de cada política y tipo de cuidado que ofrecen. Finalmente en el capítulo 8 se resumen los aportes centrales del presente estudio, se proponen algunas recomendaciones y futuras líneas de investigación.



## **Capítulo 1**

### **El cuidado es un derecho**

El fenómeno del cuidado es abordado para su comprensión y análisis desde distintas disciplinas y perspectivas. No siempre tuvo el estatus de derecho que en la actualidad se le reconoce. Desde su reconocimiento como derecho hasta el desarrollo de las políticas y resortes legales que permiten ejercerlo aún resta un lento proceso de adecuación social y de las políticas públicas.

En primer lugar, se aborda el concepto de cuidado y las distintas facetas estudiadas por especialistas desde diferentes enfoques: empezando por quienes necesitan ser cuidados, quienes cuidan y el autocuidado, así como el valor del cuidado en el conjunto de la sociedad y las inequidades de género que se suscitan en relación al cuidado. Luego de haber definido la cuestión del cuidado a nivel general, se profundiza en el cuidado y la educación de niñas/os pequeños. Aquí los aportes de la psicología, la medicina, los estudios sobre el desarrollo de la primera infancia serán incluidos para justificar la necesidad de contar con mayor oferta de cuidado.

Por último, se abordan la cuestión del acceso (disponibilidad y accesibilidad) y la calidad del cuidado de niñas/os de 0 a 3 años, ya que numerosos estudios confirman que no es lo mismo cualquier tipo de cuidado, si no que existen pautas y estándares que de ser aplicados redundan en mejores resultados de cuidado y desarrollo infantil (Araujo, 2010; Esquivel, Faur y Jelin, 2012; Marco Navarro, 2014; Pautassi, 2013; Berlinski y Shady, 2015; Canetti, Cerruti y Girona, 2015; entre otros).

La inclusión del cuidado dentro de los deberes de los Estados responde al análisis de la cuestión desde un enfoque de derechos, lo cual implica que cada sujeto autónomo, como portador de derechos, puede y debe exigir la satisfacción de sus demandas de cuidado, independientemente de su situación de vulnerabilidad o dependencia, ya que el derecho reside en su condición de persona y no en su necesidad (Abramovich, 2006; Pautassi, 2013; UNICEF, 2012). El derecho a cuidar, a ser cuidado y a cuidarse, se entiende como un derecho universal de la persona (Pautassi, 2007) y la posibilidad de ejercerlo está asociada a la existencia de una oferta de cuidado, pero también y fundamentalmente, en la aceptación universal de su importancia, la responsabilidad que implica y los recursos que son necesarios para poder llevarlo a cabo (Zibecchi, 2013).

El enfoque de derechos “considera el amplio conjunto de principios, reglas y estándares que integran los derechos humanos fundamentales, plasmados principalmente en pactos, y tratados internacionales, pero también a nivel de las constituciones políticas de los países; la labor de los comités de los pactos y la de los relatores de derechos humanos, los órganos de supervisión y fiscalización internacional” (Pautassi, 2013:109-110).

Las niñas/os en tanto personas, son titulares de derechos y gozan de un adicional de protección a raíz de la condición de vulnerabilidad propia de su edad y la situación natural de dependencia, dado el período de desarrollo en el que se encuentran. Los derechos que detentan son todos los que se les reconocen a las personas adultas, sumados a aquellos especificados en la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante, CDN) y en las normas que adoptan y materializan dichos derechos en el ámbito nacional. Los derechos son exigibles frente a las autoridades nacionales, pero también en las instancias del

Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Comisión Interamericana y Corte Interamericana), y el Sistema Universal de Derechos Humanos. El marco normativo de los derechos se encuentra establecido en múltiples convenciones, acuerdos y tratados, algunos de los cuales es preciso señalar. La CDN, establece en los artículos 2 y 3 la responsabilidad de los Estados de garantizar el derecho al cuidado que tienen todos los niños/as y de que ese cuidado se brinde de acuerdo con estándares de seguridad, sanidad, supervisión adecuada, etc. En el mismo sentido, en 1990, en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos de Jomtien, se comenzó a instalar la importancia de la educación de la primera infancia, que debe ser entendida como un nivel educativo en sí mismo, ya que los aprendizajes de las niñas/os se inician desde el nacimiento. Y pocos años después en el Marco de Acción de Dakar, y adoptado por el Foro Mundial de Educación (2000) los Estados se comprometieron a “extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para las niñas/os más vulnerables y desfavorecidos” (art. 7 inc. 1). En el mismo sentido, el Marco de Acción de Moscú (2010) consagra los compromisos de los Estados durante la Primera Conferencia Mundial sobre la Atención y Educación de la Primera Infancia (en adelante, AEPI). Esta inclusión da cuenta de la toma de conciencia en la comunidad internacional de las condiciones específicas que se requieren en esta etapa de la vida para el ejercicio de los derechos, y de la importancia del cuidado y educación en estos años para el desarrollo humano. Desde este marco, la AEPI se presenta como un derecho en sí y como base del desarrollo (Marco Navarro, 2014). Asimismo, el Consenso de Quito (2007) fue el primero en reconocer el cuidado como derecho, luego el Consenso de Brasilia, aprobado por la XI Conferencia Regional sobre la

Mujer de América Latina y el Caribe (2010), compromete a los Estados a desarrollar políticas y servicios universales de cuidado, basados en el derecho al cuidado. Por su parte, el Consenso de Santo Domingo aprobado en 2013 ratifica la plena vigencia del Consenso de Brasilia y compromete a los Estados a ejecutar programas de cuidado (Marco Navarro, 2014). Y a estrategia de Montevideo (2016) reafirma los consensos anteriores e incorpora estándares más claros respecto de la calidad del cuidado.

El debate en torno a cómo incorporar la complejidad del cuidado en una lógica de derechos se relaciona con el derecho a contar con igualdad de oportunidades, de trato y de trayectorias en el marco de un contexto de reafirmación de los derechos de las personas que conduce a un nuevo concepto de ciudadanía. El Estado se enfrenta al desafío de asumir políticas sociales de nueva generación reconociendo al cuidado como derecho universal. Los tres pilares clásicos del bienestar vinculados a la salud, la educación y la seguridad social, se complementan con el denominado “cuarto pilar”. La políticas a través de las cuales el Estado asume la obligación de garantizar el derecho a recibir atención en situaciones de dependencia (Montaño, 2010).

El derecho al cuidado, en el sentido de un derecho universal de toda la ciudadanía, es entendido desde la doble circunstancia de personas que requieren y que brindan, es decir, desde el derecho a dar y a recibir cuidados. Esto implica una nueva concepción de la relación entre familia, Estado y Mercado basada en la responsabilidad social del cuidado de las personas, que en principio era entendida como una tríada (Familia, Estado y Mercado) para pasar luego a la concepción del cuidado como “diamante” donde la comunidad y las organizaciones sociales se incorporan como cuarto elemento

fundamental en la organización social de cuidado. Esta consideración, quizás incipiente en nuestra región, tiene ya un largo recorrido en los Estados de bienestar europeos. Este derecho reconocido e incluido en pactos y tratados internacionales aún está en “construcción” desde el punto de vista de su exigibilidad y tiene algunas implicancias que es importante reconocer. El derecho al cuidado implica recibir los cuidados necesarios en distintas circunstancias y momentos del ciclo vital, evitando que la satisfacción de esa necesidad se determine por la lógica del mercado, la disponibilidad de ingresos, la presencia de redes vinculares o lazos afectivos (Batthyany, Genta y Perrotta, 2013).

A nivel nacional, existen varias normas que establecen los derechos de las niñas/os en relación al derecho al cuidado y la educación. En primer lugar, la Ley 26.061 de Protección Integral es el marco general de definición de niñas/os como sujetos de derechos. En el sistema educativo, en 2006 fue sancionada la Ley 26.206 que, modificando la Ley Federal de Educación 24.195, estableció que el nivel inicial del sistema educativo debe ser entendido como una unidad pedagógica que comprende a las niñas/os desde los 45 días hasta los 5 años. En el año 2014 a través de la Ley 27.045 se extendió la obligatoriedad de las salas de 4 años al ya obligatorio preescolar (sala de 5 años) y se instó a las provincias y a la CABA a universalizar la sala de 3 años. Cabe destacar que a pesar de la sanción de la norma que lo fija, existe una gran dificultad en las jurisdicciones para cumplir con la obligatoriedad de la sala de 4 años, que en 2011 solo alcanzaba al 76,7% de las niñas/os de 4 años a nivel nacional<sup>9</sup>. A partir de la sanción de la Ley 26.206 quedó establecido que

---

<sup>9</sup> ECOVNA 2011-2012. Ver: Tabla 2.1. Niñas/os de 0 a 4 años por asistencia a establecimientos de desarrollo infantil según edad.

el sistema educativo posee jurisdicción, capacidad y autoridad para recibir (y educar) a las niñas/os más pequeños. Sin embargo, los ciclos no obligatorios, y en especial el jardín maternal (ciclo que va desde los 45 días hasta los 2 años) han quedado en una zona de indefinición mayor que el jardín de infantes (desde los 3 hasta los 5 años), hecho que incide en la escasez de oferta para esta franja etaria (Faur, 2012).

La creación y funcionamiento de los jardines de infantes y maternas se enmarca en la Ley Nacional de Educación 26.206. Posteriormente la Ley 27.045 estableció la obligatoriedad a partir de la sala de 4 años, razón por la cual las vacantes en el sistema público están garantizadas universalmente recién a partir de los 4 años.

Más allá de lo establecido en las leyes educativas, los compromisos asumidos por el Estado argentino, implican el reconocimiento del derecho al cuidado y educación de niñas/os sin importar la edad. En los últimos años se han hecho esfuerzos para ampliar la oferta de salas de 3 años, pero parece que la dificultad de satisfacer la demanda de sala de tres años, pospone los esfuerzos por crear salas de 0, 1 y 2 años, que se siguen esperando. La demora en satisfacer el derecho expone al Estado Argentino en el incumplimiento de un compromiso asumido internacionalmente.

### ***1.1. El marco normativo Argentino sobre derecho al cuidado Infantil***

Asimismo, en 2007 a través de la sanción de la Ley N° 26.233 de Centros de Desarrollo Infantil y su posterior reglamentación a través del Decreto 1201/2008, se apuntó a definir y regular la creación de centros de desarrollo infantil y establecer estándares de calidad para los establecimientos de cuidado infantil, definidos como “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 los niños”(Ley 26.233 art.2). Cabe señalar que mientras las normas de 2007 y 2008 fijaban las funciones del sistema de cuidado infantil desde una perspectiva enmarcada en el ámbito de competencia del Ministerio de Desarrollo Social, la Ley 27.045, sancionada en 2014, establece que las niñas/os de 45 días a 5 años son parte del nivel inicial del sistema educativo. Si bien es dable esperar que las políticas impulsadas desde distintas carteras converjan para un mejor y más eficiente cumplimiento del objetivo previsto en las normas, se vislumbra cierta tensión entre áreas que reclaman para sí competencias sobre el cuidado infantil.

Las tensiones parecen propias de la complejidad intrínseca al cuidado, ya que éste va más allá de la provisión de alimentos, higiene y supervisión directa o indirecta, e incluye también las tareas de asistencia en el desarrollo emocional y social (que implica una interacción cara a cara en la realización de actividades formativas y recreativas), la formación de capacidades (crianza), la educación social para la buena nutrición y el buen trato, la educación inicial y el fomento del apego (Araujo, 2010; Pautassi y Zibecchi, 2010;). Por esa razón, esta investigación hace referencia a la oferta de cuidado y educación, se incluyen ambas dimensiones, ya que no se concibe que exista educación sin cuidado y tampoco cuidado de calidad sin educación.

El Estado es el actor central que debe garantizar el derecho al cuidado (Pautassi, 2007), sin acotarse al no entorpecimiento para la provisión del cuidado (Pautassi y Royo, 2012; Pautassi, 2013), sino disponiendo los recursos suficientes y promoviendo una redistribución de tareas entre el mercado, las familias y el Estado (Lupica, 2014). La familia

–y en ellas padres y madres por igual- tiene responsabilidades y obligaciones comunes e iguales en lo que respecta al cuidado, desarrollo y educación integral de sus hijos e hijas- pero los organismos del Estado deben asegurar políticas, programas y asistencia apropiados para que la familia pueda asumir adecuadamente esta responsabilidad. Por este motivo, si bien muchas de las principales políticas son de cuidado y educación a las niñas/os para el pleno desarrollo de sus potencialidades, no debe desconocerse que es fundamental generar actividades de sostén y cuidado a las familias, que son las encargadas de acompañar el crecimiento y desarrollo de las niñas/os (Cicala et al., 2015).

La responsabilidad del Estado, y la prioridad otorgada a las distintas problemáticas se manifiesta en las políticas económicas, fiscales y sociales que implementa y en los procesos legislativos y judiciales (Pautassi, 2013) que tienen lugar por su acción u omisión en la materia. La forma en que se organizan el Estado y la sociedad para materializar el derecho al cuidado y otros derechos deberá tener siempre presente el interés superior del niño, que es el principio orientador de toda acción destinada a niñas/os, y adolescentes. También se debe articular con el derecho a la no discriminación y con los derechos a la supervivencia, el desarrollo y la participación, y armonizados con los otros principios de los Derechos Humanos, es decir, con la universalidad, integralidad e interdependencia (Pautassi y Royo, 2012). La cuestión del derecho al cuidado está en discusión y análisis desde hace más de 25 años. Para lograr el ejercicio del derecho al cuidado y a cuidar sin sesgo de género y lograr una ciudadanía realmente inclusiva, el cuidado tendría que desarrollarse como una dimensión de los derechos ciudadanos, tales como los que están asociados al empleo (Standing 1999, citado en Razavi, 2007).

Es una buena señal que en Argentina el órgano nacional responsable de los CeDIs prevea que las acciones educativas, de cuidado y de atención a la primera infancia, tienen que enmarcarse en los principios y directrices mencionados anteriormente. Establece que deben tener correspondencia con los principios de la protección integral, los derechos humanos de la infancia y las dimensiones humanas del desarrollo infantil, así como consideración a las expectativas o ideales que esperan los padres, la comunidad, la sociedad y quienes asuman la responsabilidad de su atención (COCEDIC, 2015 p:15). En Argentina, los desafíos frente a la efectivización del derecho al cuidado y educación de 0 a 3 años se encuentran en el acceso efectivo y ejercicio del derecho más que en la normativa que determina el derecho en sí.

Hasta aquí se ha abordado el cuidado como derecho humano, sin embargo, su consagración como derecho es producto de un proceso de problematización de la cuestión del cuidado, su conceptualización y adecuación a los cambios sociales que generaron la necesidad de que el cuidado sea considerado como una cuestión social y no individual o intrafamiliar, ya que siempre se concentra y delega en las mujeres.

### ***1.2. Conceptualización del Cuidado***

En las últimas décadas ha habido avances significativos en la conceptualización del cuidado. En este sentido, existe consenso acerca de que por cuidado se entiende “el conjunto de actividades, ya sean remuneradas o no remuneradas, destinadas al bienestar de las personas. Estas actividades implican un apoyo multidimensional: material, económico, moral y emocional a las personas con algún nivel de dependencia, pero también a toda persona, en tanto sujeto en situación de riesgo de pérdida de autonomía”

(Aguirre, 2011 citado en Marco Navarro y Rico, 2013: 29). El mismo puede darse dentro o fuera del ámbito familiar, el trabajo de cuidado está marcado por la relación de servicio y de preocupación por los otros. El cuidado en sentido amplio comprende las actividades y relaciones orientadas a satisfacer las necesidades físicas y emocionales de personas dependientes, ya sean adultos, niñas/os o personas con alguna discapacidad, desarrolladas en el marco de un determinado contexto social, económico y normativo (Daly y Lewis, 2000). Más específicamente, forman parte del cuidado de niñas/os la provisión de alimentos, la higiene, el ejercicio de la autoridad, la disciplina, la supervisión directa e indirecta, las tareas de asistencia en el desarrollo emocional y social, la formación de capacidades, la educación para la buena nutrición, la educación inicial y el apego (Folbre, 2006; Esquivel, Faur y Jelin, 2012; Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014; Zibecchi, 2014). El cuidado es pago o impago como consecuencia de elecciones políticas, valoraciones culturales compartidas y el sistema de género imperante (Aguirre, 2004).

La instauración del sistema capitalista implicó que el espacio doméstico se convirtiera en unidad de reproducción social y se alejara de los espacios de producción. Este cambio implicó una reconfiguración de las relaciones de poder tanto al interior de las familias como también en relación a la transformación de las formas de gestión y abordaje de las necesidades y riesgos sociales (Ierullo, 2012).

Según la concepción de la economía clásica el conjunto de tareas de cuidado ha sido considerado “trabajo reproductivo”, por realizarse fuera del mercado. La inclusión de la mujer en el mercado laboral de manera plena ha puesto en jaque la sostenibilidad de un sistema social basado en el trabajo no remunerado de las mujeres, muy vinculado al seno

de la familia, que también ha cambiado sustancialmente su estructura, achicándose, y por ende reduciendo la porción de adultos en capacidad de cuidar al interior de la misma (Arriagada, 2007). Hacia fines del siglo XX se inició un proceso de cambio en la organización social del trabajo, que tuvo como principal resultado el fin del modelo familiar de “padre proveedor - madre cuidadora”.

Con el objeto de contribuir a una visibilización y reconocimiento de la importancia del cuidado como elemento fundamental para la reproducción social, surge el concepto de “economía del cuidado”, acuñado desde una perspectiva feminista de la economía (Waring, 1988). Se cuantifica el valor del cuidado -que escapaba a la noción tradicional de “trabajo reproductivo”- en el sostenimiento y la reproducción del sistema económico y social (Esquivel, 2011; Rodríguez Enríquez, 2013). La importancia de estas estimaciones radica en que conocer la participación en términos económicos del trabajo de cuidado (remunerado o no remunerado) en una sociedad, visibiliza el hecho de que el cuidado no es un problema a resolver en el ámbito intrafamiliar, sino que se trata de una actividad económica que puede -y debe- ser regulada por el Estado para garantizar pisos de equidad también en el acceso a este bien. La cuestión del trabajo impago está por detrás del cuidado y desarrollo de bebés y niñas/os, pero también de ancianos, enfermos y personas con discapacidad, e incluso de adultos que tienen capacidad de trabajar pero requieren servicios de cuidado personal y del hogar. La sociedad actual descansa en una lógica donde gran parte del cuidado es no remunerado, cae en los hombros de las mujeres y niñas de las familias y esto se repite de generación en generación (Razavi, 2007).

Para vislumbrar el fenómeno del cuidado en su relación con la sociedad en la cual está inmerso, surgió el concepto de “organización social del cuidado” (Razavi, 2007; Faur, 2009; Rodríguez Enríquez, 2013), que se refiere a la configuración que surge del cruce entre las instituciones que regulan y proveen servicios de cuidado y los modos en que los hogares de distintos niveles socioeconómicos y sus miembros se benefician de ellos. Desde este enfoque, se destaca la diferencia entre los conceptos de “trabajo impago”, “trabajo de cuidado” y “trabajo de cuidado impago” (Razavi, 2007). Cada uno se refiere a distintas situaciones, aunque muchas veces quienes no reciben pago por su trabajo además realizan trabajo de cuidado (pago o impago), y quienes cuidan como forma de trabajo pago muchas veces cuidan sin pago a los miembros de su propia familia. La organización social del cuidado es el modo en que familias, Estado, mercado y organizaciones comunitarias ofrecen y brindan cuidado más o menos articuladamente (Faur, 2009; Rodríguez Enríquez, 2013).

La relación y nivel de participación en el cuidado de cada uno de los vértices del diamante del cuidado: Estado, mercado, familias y organizaciones sociales o comunitarias, fue variando a lo largo del tiempo, pasando de la exclusiva responsabilidad de las familias hacia esquemas con mayor participación del mercado y la comunidad. En los últimos tiempos, a partir del reconocimiento del cuidado como un derecho, el Estado empieza a actuar y a ser demandado como actor responsable del cuidado. Es importante tener en cuenta que el accionar estatal en relación al cuidado, influye –interviniendo o no, generando incentivos, regulando, fijando criterios o estándares)- en la manera en que actúan los otros vértices del “diamante del cuidado” (Razavi, 2007, citado en Esquivel, Faur y Jelin, 2012).

En el régimen familista típico, la responsabilidad principal del bienestar y por ende, del cuidado corresponde a las familias y a las mujeres en particular. Empíricamente puede suceder que las mujeres trabajen en forma remunerada y desarrollen distintas estrategias para conciliar trabajo y familia (Aguirre, 2004). Sin embargo, esto no las exime de las tareas del hogar de las cuales en gran parte de los casos serán las principales responsables, aun cuando se cuente con recursos para contratar personas que realicen las tareas de manera paga.

Es necesario concebir al cuidado como un trabajo, ampliando de ese modo las connotaciones que adquiere desde la perspectiva económica (como producción de bienes y servicios) y, simultáneamente, visibilizar las tareas de cuidado como una cuestión social, no individual, para fomentar respuestas desde el plano de la política pública. (Canetti, Cerutti y Girona, 2015). La desigualdad de género es intrínseca en la cuestión del cuidado, especialmente donde predomina el modelo familista. El desafío es evitar reproducir las inequidades que perjudican a las mujeres

### ***1.3. La crisis del modelo de cuidado intrafamiliar femenino***

En el modelo de organización familiar clásico (padre proveedor – madre cuidadora) la mujer tenía un rol fundamental en la reproducción familiar, pero era absolutamente dependiente del marido o padre de familia en términos económicos. En dicho esquema el jefe de familia recibía el pago del salario familiar, que alcanzaba para sustentar a los hijos y la mujer ama de casa, que realizaba las tareas del hogar y el cuidado sin recibir un pago por ello (Fraser, 1997 – citado en Razavi, 2007).

El modelo de organización social del cuidado que avanza en las sociedades contemporáneas es un modelo donde tanto hombres como mujeres se insertan en el mercado laboral, requiriendo para el cuidado de los hijos servicios de cuidado infantil “desfamiliarizados” (Esping-Andersen, 2009). En los países más desarrollados los servicios de cuidado pagos, se han convertido en un sector de la economía en crecimiento como resultado de la inclusión femenina en el mercado laboral. Y a su vez, este sector de la economía emplea principalmente mujeres (a cambio de un pago).

Los aportes del feminismo en la cuestión del cuidado, han sido clave. Todas las sociedades encuentran alternativas para resolver la cuestión del cuidado. Sin embargo, dichas alternativas no se limitan a pagarles a las mujeres que realizan el trabajo doméstico o reproductivo, porque desde la perspectiva de género esto sería un perjuicio para el desarrollo y autonomía de las mujeres, que deben acceder a la posibilidad de realizarse profesionalmente por fuera del hogar si es que así lo desean (Daly, 2001 citado en Razavi, 2007).

Cabe destacar también el impacto que tiene el discurso experto<sup>10</sup> del cuidado infantil (Batthyany, Genta y Perrotta, 2013) sobre las posibles soluciones o políticas públicas que se desarrollan para abordarlo. Ya que una opción es fortalecer la oferta pública de cuidado y educación infantil institucionalizado, pero también se puede fomentar las licencias pagas, las deducciones impositivas o las transferencias monetarias para afrontar los costos del cuidado y educación de las niñas/os pequeños. Es clave que se entienda a nivel social

---

<sup>10</sup> Los tres tipos de discursos expertos identificados son: psicológico-educativo, médico y político. El primero y el último son más favorables a la desfamiliarización del cuidado, mientras que el médico pondera más la cuestión de salud priorizando el cuidado en el hogar (Batthyany, Genta y Perrotta, 2013).

que a través de la política social se puede impactar y reducir la desigualdad asignando a cada esfera de la estructura social un determinado papel en la satisfacción de las necesidades, reequilibrando el flujo de relaciones entre ellas de forma continua (Adelantado, Noguera y Rambla, 2000). En este caso, las esferas de la estructura social se pueden entender como sinónimos de pilares del bienestar, concepto que se acuñó con posterioridad, pero refleja la misma interrelación.

En el mismo sentido, la oferta de cuidado infantil institucionalizado es una opción entre otras políticas que se pueden implementar para favorecer a las familias en la etapa de crianza de las niñas/os. Algunas opciones son las transferencias monetarias a cuidadores bajo el título de “derecho de ciudadanía” (para no reforzar estereotipos de género) así como deducciones impositivas, o licencias pagas o impagas que pueden ser alternadas entre los responsables del cuidado infantil (Razavi, 2007). Aunque estas alternativas son implementadas en los Estados de bienestar europeos, y en otros países industrializados, hay que tener en consideración que pueden no ser igual de efectivas en países en desarrollo, sobre todo las licencias y las exenciones impositivas, a raíz de la informalidad en la que se insertan en el mercado laboral gran parte de las familias (Razavi, 2007).

#### ***1.4. Cuidado infantil institucionalizado o desfamiliarizado***

Los primeros antecedentes del cuidado infantil institucionalizado surgieron alrededor de los centros de trabajo donde predominaban las trabajadoras mujeres. Los servicios de cuidado infantil eran espacios para cuidar dependientes o apéndices de las fábricas, empresas, hospitales, y sindicatos. La existencia de estos espacios de cuidado (“Child Cares”) contribuyeron a minimizar las interrupciones laborales (licencias y excedencias) de

las madres alrededor de los nacimientos, lo cual reduce los costos de oportunidad de las mujeres en su inserción laboral (Esping-Andersen, 2009). Por este motivo, la oferta de cuidado infantil institucionalizado que acompaña la inserción laboral es una de las estrategias de cuidado infantil más aceptadas desde los enfoques feministas y promotores de la igualdad de oportunidades de las mujeres en el mercado de trabajo.

En diversas investigaciones sobre las dinámicas que adopta el cuidado en América Latina, se ha concluido que la actual manera de organizar el cuidado en la región es una fuente de desigualdad social y de género, e incluso de reproducción de la pobreza (Aguirre, 2004; CEPAL y UNFPA, 2009; Marco Navarro y Rico, 2013; Pautassi, 2013; Rodríguez Enríquez, 2013; Marzonetto, 2015).

Cabe señalar que parte de la problemática atañe a la escasa presencia del Estado en la provisión y/o regulación de servicios de cuidado. Por esta razón se señala que las políticas públicas actuales deberían incorporar un “cuarto pilar” de protección social: el cuidado de todos y todas, y la atención a las personas con algún nivel de dependencia (Marco Navarro y Rico, 2013; Faur, 2012). Esa visión del rol del cuidado se encuentra en la misma línea argumental de Esping-Andersen (2009), quien destaca que la consideración del cuidado como un problema público conlleva un proceso de “desfamiliarización” del acceso y de gran parte de la provisión de cuidado.

Como ya fue mencionado, el Estado, el mercado y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) también participan en el cuidado. Según el grado en que cada uno de esos actores intervenga y las combinaciones que se den entre ellos se establecen distintas configuraciones, emulando la tipología de los regímenes de bienestar (Esping-Andersen,

2000). La tipología desarrollada clasifica los diversos regímenes de acuerdo a los grados variables de desmercantilización (que refiere al grado en que estos Estados garantizan derechos económicos y sociales a las personas por fuera de los mecanismos de intercambio mercantil) y desfamiliarización (que indica el grado en que estos Estados reducen el nivel de dependencia de las personas respecto a sus familias). Así, la incorporación del concepto de régimen de bienestar enfatiza el hecho que la producción de bienestar no se restringe a las políticas estatales, sino que también articula la provisión por parte del mercado y las familias. La tipología de Estados de Bienestar elaborada por Esping-Andersen fue utilizada en la década de 1990 para caracterizar las diversas configuraciones de roles entre estos tres proveedores de bienestar en materia de cuidado (Repetto, Díaz Langou y Aulicino, 2012).

No obstante, las corrientes feministas realizaron una serie de críticas respecto a estas concepciones, ya que excluían de su mirada el rol que los distintos tipos de regímenes de bienestar asignaban a las mujeres a través de la construcción de determinados modelos familiares. Los análisis de los regímenes de bienestar se centran exclusivamente en la relación entre Estado y mercado de trabajo formal, interpelando a las mujeres como ciudadanas sólo cuando éstas se vinculan al trabajo remunerado y no cuando realizan tareas indispensables ligadas a la reproducción de la sociedad. Desde el feminismo interpelan, además, la noción de desmercantilización desde un enfoque de género al considerar que las mujeres pueden efectivamente desmercantilizar su bienestar, pero a costa de depender de los ingresos de sus maridos o de la asistencia social. Es a raíz de la crítica feminista que Esping-Andersen desarrolla el concepto de desfamiliarización como

una forma de revisar el modo en que se estructura la oferta de cuidado y las alternativas de las mujeres para insertarse en el mercado de trabajo y acceder a los derechos sociales (Esping-Andersen, 2000).

Existe una serie de recomendaciones realizadas por Folbre (2006) para desarrollar estrategias de fortalecimiento de las trabajadoras del cuidado (ya que si se unieran a un sindicato común podrían tener mayor capacidad de negociación de las condiciones de trabajo) y fomentar las alianzas entre quienes requieren cuidados y quienes los brindan ya que ambos tienen incentivos para reclamar por mayores recursos, mejores condiciones y mejorar los estándares regulatorios de supervisión de los servicios disponibles (Razavi 2007).

El renovado interés en “invertir” en los más chicos, podría ofrecer oportunidades para desarrollar políticas que amplíen la oferta de servicios de educación temprana para chicos. Participar en dicho proceso a través de movimientos sociales e instituciones que aboguen por los derechos de las niñas/os a nivel nacional, puede contribuir a que las políticas que se desarrollen sean sensibles a la necesidad de las niñas/os de desarrollarse plenamente, pero también a la demanda de las mujeres de desfamiliarizar el cuidado para ejercer su autonomía (Razavi 2007).

Los cambios en la visibilidad y consideración de las niñas/os más pequeñas fueron inducidos, también, por modificaciones relativas a la percepción del aprendizaje y la educación temprana, acompañada por una valorización de la inversión pública y privada en la materia. Es observable cómo fue creciendo desde la década del 90 la literatura que documenta los beneficios sociales y económicos de dichas inversiones, y la de los severos

retrasos que persistían como resultado de la falta de acción (Myers 1995; Barnet y Boocock 1998; Karoli 1998, citados en Rozengardt, 2014). Aunque esta “apertura” puede ser tomada como una ventana de oportunidad para instalar el tema y obtener una mayor inversión en la primera infancia, es importante recalcar que desde un enfoque de derechos, la inversión no puede estar condicionada, ni vinculada, con la tasa de retorno. Desde la perspectiva de derechos, se alerta que esta mirada abre un camino a la regresividad, porque conllevaría el riesgo potencial de discriminar, pudiendo restar derechos a cualquier grupo que por distintos motivos (edad, género, étnicos, geográficos) se considere que generen menor “retorno”.

Los derechos humanos, son inalienables, por ende no pueden estar sujetos a ningún tipo de análisis particular, y no se pueden vincular a resultados. Cada niña/o tiene derecho a ejercer todos los derechos que le otorga su condición, y garantizar este ejercicio es responsabilidad del Estado.

### ***1.5. Cuidado y educación como garantía de desarrollo integral***

En las últimas décadas, se ha hecho evidente la importancia de la educación institucionalizada de las niñas/os en la primera infancia (Marco Navarro, 2014). La atención y el desarrollo de la primera infancia y la educación inicial encontraron en la Conferencia Mundial de Educación para Todos, una plataforma de valorización y despliegue internacional, y una línea de acción global (Myers, 2000). Al incluir a las niñas/os de 0 a 3 años, los sistemas educativos ampliaron su perspectiva según la cual el aprendizaje y la educación eran contempladas a partir del acceso a la escuela primaria. A partir del año 2000, esta tendencia se fortaleció al definirse como uno de los objetivos el de extender y

mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para las niñas/os más vulnerables y desfavorecidos (Marco de Acción de Dakar, Párr. 7 inc. i). Históricamente, se señalaba que en la región sobrevivía un debate o “tensión” entre cuidado y educación inicial. Sin embargo, actualmente la distinción es más bien formal (Marco Navarro, 2014). El cuidado es la atención directa que implica una relación interpersonal e incluye acciones tendientes a propiciar el crecimiento sano y adecuado, integrando tanto aspectos de nutrición y sanitarios como de estimulación temprana y socioemocionales. Por su parte, la educación inicial se refiere al proceso de enseñanza-aprendizaje durante la primera infancia haciendo énfasis en contenidos, desarrollo de conductas, destrezas, competencias y la integración del infante en su entorno. Empero, la evidencia científica indica que los procesos cognitivos no separan el aprendizaje de la interacción social en la que éste se construye, de ahí que en su ejercicio cotidiano la educación temprana involucre al cuidado (Marco Navarro, 2014).

En los últimos 30 años, se ha cambiado la comprensión sobre las capacidades de las niñas/os, especialmente de los más pequeños. Hoy se conoce que la empatía y la autorregulación son capacidades que se desarrollan los primeros meses y años de vida. La primera es la habilidad de tomar la perspectiva de otra persona y es la base de gran parte de nuestra vida social y sentido moral; la segunda, constituye un pilar fundamental para la adaptación (Canetti, Cerutti y Girona, 2015). Tomando en cuenta esta información, se acuerda que estas capacidades deben ser aprendidas en los primeros años de vida y una forma de contribuir a que todos las niñas/os las adquieran es fomentar su participación en

instituciones de cuidado y educación que les brinden la posibilidad de desarrollar estas y otras capacidades.

### ***1.6. Las difusas fronteras entre cuidado y educación***

Para algunos autores, en el caso del cuidado infantil las actividades de cuidado y las propias de la educación inicial no se pueden escindir, por lo cual la noción de cuidados presenta particular interés para poner de manifiesto actividades que de otra forma permanecerían ocultas (Aguirre, 2004; Montaña, 2010; Pitluk, 2015). Por su parte, el término “educación” durante la primera infancia es más amplio que la (pre) escolarización, pues incluye el aprendizaje a través de la estimulación temprana, la orientación y un amplio espectro de actividades y oportunidades para el desarrollo bio-psico-social del niño y la niña. Por otra parte, existe consenso entre los especialistas respecto de que la familia ejerce un papel decisivo en el desarrollo de las niñas/os.

Se suele afirmar que la familia es el mejor contexto para la crianza y para promover el desarrollo personal, social e intelectual del niño. En dicho entorno, adquieren especial importancia los padres (entendidos como ambos progenitores en la teoría, pero designando a las madres en la práctica), los cuidadores primarios, otros familiares y no familiares próximos, que interactúan con el niño y la niña en un marco especial de protección, nutrición y afecto (Silva, 2005; Lezcano, 1999 en Tuñón y de la Torre, 2015:278). Esta afirmación está fundada en el modelo hegemónico de padre proveedor – madre cuidadora. La gran mayoría de cuidadores son mujeres que se desempeñan como tales en base a sus propias experiencias de cuidado. El cuidado institucionalizado (por lo menos el que cumple estándares de calidad) está a cargo de profesionales que cuidan y

educan, lo cual brinda mayor garantía respecto de las prácticas sobre las que se funda el cuidado y educación. El cuidado desfamiliarizado también debe considerar los aspectos afectivos presentes en el imaginario del cuidado intrafamiliar.

La razón de enviar a las niñas/os de 0 a 3 años a un centro de cuidado y educación en algunos casos puede estar asociada a la inclusión laboral de las madres y padres en el mercado laboral pero dada la oferta actual de cuidado y educación las posibilidades de desfamiliarizar el cuidado están influenciadas por el nivel socioeconómico de las familias, aumentando las mismas en la medida que aumentan los ingresos familiares (Marzonetto, 2015).

En general, a largo plazo, los efectos positivos del acceso al cuidado y educación de la primera infancia parecen ser fortalecidos por una mayor calidad de los servicios y ser mayores para las niñas/os de familias de bajos ingresos (Huston et al., 2008; Peisner-Feinberg et al., 2001.; Sylva et al., 2008, 2011; Barnett, 2012; Ladd et al., 2010; GIEP-ODM-IMM, 2009, citado en Canetti, Cerutti y Girona, 2015).

Más allá de la variabilidad cultural, hay algunos elementos que han sido asociados a un “buen cuidado” es decir, que promueven crecimiento, desarrollo y salud, por ejemplo: el cuidado estable, sensible y lingüísticamente rico (Shonkoff y Phillips, 2000). Las niñas/os crecen y se desarrollan en el contexto de las relaciones cercanas y confiables que dan amor, seguridad, interacción receptiva y estímulo para la exploración. Es preciso contar con al menos una relación de este tipo para que el desarrollo no se interrumpa o afecte. Las consecuencias de esta carencia pueden ser graves y duraderas. Sin embargo, se puede fomentar una notable recuperación si se proporciona o restaura una relación de cuidado

sensible (Shonkoff y Phillips, 2000). Por este motivo es fundamental que las niñas/os puedan contar con cuidadores disponibles y afectivos, para lo cual es clave que las personas que cuidan no estén agobiadas tanto por tener doble jornada (laboral y de cuidado) o por tener que cuidar a demasiados niñas/os a la vez. En la gran mayoría de los casos estas personas son las mujeres, las madres, las abuelas, por lo que es preciso que para evitar la sobrecarga, los varones se involucren y asuman responsabilidad en la crianza y en las tareas de cuidado en sentido amplio (abastecimiento, preparación de alimentos, organización de la logística cotidiana, limpieza del hogar, lavado de ropa, etc.).

Las tareas centrales del cuidado infantil, además de una buena alimentación y la atención a la salud física, son las de brindar afecto, interacción social, seguridad emocional, consistencia, comunicación y acceso a las oportunidades para la exploración y el descubrimiento (Myers, 2004). Las primeras cuatro características coinciden con lo que otros autores denominan cuidados estables y sensibles. Las últimas incluyen la cualidad de la riqueza lingüística. Finalmente, también Brazelton y Greenspan (2000) describen siete necesidades irreductibles de las niñas/os en cualquier contexto social: relaciones afectivas y estimulantes; protección física, seguridad y regulación; experiencias adaptadas a las diferencias individuales; experiencias apropiadas al desarrollo; entornos con límites, estructura y expectativas; comunidades que apoyen y sean estables, y continuidad cultural (Canetti, Cerutti y Girona, 2015).

El Comité de Derechos del Niño, en la Observación General N°7 recomienda a los Estados Partes que

“Las investigaciones realizadas demuestran que los programas de educación de calidad pueden repercutir de forma muy positiva en la transición con éxito de las niñas y niños pequeños a la escuela primaria, en sus logros educativos y en su integración social a largo plazo. Reconociendo que las divisiones tradicionales entre servicios de "cuidado" y "educación" no siempre han redundado en el interés superior del niño, el concepto de EduCare se usa en algunas ocasiones para indicar esta evolución hacia unos servicios integrados, y viene a reforzar el reconocimiento de que es necesario adoptar un enfoque coordinado, integral y multisectorial de la primera infancia (Comité de los Derechos del Niño, 2005 Observación General Nº 7, párrafo 30).

Estudios sobre las prácticas de cuidado actuales en Argentina señalan que los servicios de cuidado responden a distintas lógicas y resaltan la tensión entre servicios orientados hacia el cuidado en un sentido de guarda, y las prácticas de cuidado que se enmarcan en una lógica educativa (UNESCO, 2007; UNESCO, 2008; Retamoso, 2007; Itzcovich, 2010; UNSAM y UNICEF, 2011; Repetto, Díaz Langou y Aulicino, 2012; Zibecchi, 2015). Sin embargo, otros autores como Faur, hablan de una “falsa dicotomía” entre “educar o cuidar”. Para algunos los jardines maternos serían entornos principalmente pedagógicos (más no de cuidado), a pesar de recibir, atender y cuidar niñas/os de 0 hasta 3 años. Por el contrario, los Centros de Desarrollo Infantil o de Primera Infancia, desde el área de Educación son vistos como lugares netamente asistenciales o exclusivamente de cuidado, basados en la baja profesionalización de las Asistentes de Primera Infancia (en adelante, APIs) o “Señoritas” que no siempre tienen formación especializada o credenciales educativas.

La tensión entre cuidado y educación refuerza la dificultad de una posible universalización de servicios de cuidado de calidad, que no sólo desfamiliarice y desmercantilice el cuidado de las niñas/os más pequeños, sino también garantice la igualdad de oportunidades en el acceso de las niñas/osa a formatos pedagógicos (Faur, 2012). Se trata de factores interrelacionados que sustentan la supervivencia, el crecimiento, el desarrollo y el aprendizaje de las niñas/os —incluyendo la salud, la nutrición, la higiene y el desarrollo cognitivo, social, físico y afectivo— desde su nacimiento hasta su ingreso en la escuela primaria (Muñoz, 2012 citado en Marco Navarro 2014).

A lo largo del presente capítulo, se presentaron los cambios sobre la concepción del cuidado, hasta su reconocimiento como un derecho humano. El cuidado de las niñas/os comprende todas las actividades que se realizan con el objetivo de garantizar la satisfacción de sus necesidades fisiológicas, afectivas y de desarrollo social e intelectual. Aún hay desafíos en relación a la organización social del cuidado, ya que si bien en la teoría se entiende al cuidado como una responsabilidad social que incluye una responsabilidad concreta por parte del Estado, aún el cuidado es asumido principalmente por mujeres que cuidan al interior de sus hogares, aunque en su mayoría también trabajan en el mercado. Desnaturalizar el cuidado como una cuestión femenina es imprescindible para que exista equidad de género y las futuras generaciones sean más igualitarias en su distribución de responsabilidades y tareas. También se abordó la relación entre cuidado y educación en la primera infancia, derribando el mito de la separación o tensión entre cuidado y educación, ya que ambas funciones son inseparables cuando se trata de educar o cuidar niñas/os de 0 a 3 años.



## Capítulo 2

### Estándares de calidad y acceso al cuidado y educación

Luego de presentar la discusión en torno al cuidado y la educación para niñas/os pequeños, en el presente capítulo se aborda la cuestión de la calidad y el acceso.

#### *2.1. El desafío de la calidad*

A la hora de evaluar la calidad de los servicios de cuidado y educación, se presentan dificultades para establecer cuáles son las propiedades inherentes que permiten determinar su calidad. El motivo de la dificultad radica en el alto componente relativo o subjetivo que tiene la calidad de un servicio de cuidado y educación. El concepto de calidad se ve determinado por las características del contexto (especialmente el cultural y social) y se encuentra abierto a revisiones de acuerdo al momento histórico (Kagan, 2013). Resulta relevante señalar que ha habido cambios a lo largo del tiempo respecto cuales son los atributos que definen la calidad de los servicios de cuidado y educación para niñas/os pequeños, ya que los mismos varían en función de los contextos en que fueron inicialmente identificados, pensados y los lugares donde posteriormente son aplicados. La definición de los estándares operativiza una determinada visión de la calidad que se encuentra atravesada por enfoques ideológico-políticos (Marco Navarro, 2014).

Las primeras investigaciones sobre calidad de los servicios de cuidado y educación, realizadas en Estados Unidos, pusieron el foco en las dimensiones que el Estado puede de cierto modo definir las variables estructurales de los servicios tales como la infraestructura, salud y seguridad, las características del grupo de niñas/os y las características de los cuidadores. Este tipo de variables se miden a partir de “listas de verificación”, entrevistas, o cuestionarios (López Boo, Araujo, y Tomé, 2014).

Poco después fue evidente que asegurar calidad en el cuidado y educación temprana implica analizar cuestiones relativas los procesos, que se refieren a aspectos dinámicos como interacciones entre niñas/os y adultos, interacciones entre los propios niñas/os, comportamiento de los cuidadores, organización de los espacios e implementación de los currículos, relación entre los cuidadores y la familia y comunidad y variables que afectan a la rotación del personal a cargo de las niñas/os (Kagan, 2013; Schady, 2015; López Boo, Araujo, y Tomé, 2014). Para medir este tipo de propiedades es necesario el uso de técnicas de observación y codificación de las rutinas, lo cual lleva tiempo de observación presencial y registro de interacciones entre personas y por ende mayor presupuesto, pero también acarrea la dificultad de que todos quienes realicen las observaciones compartan el criterio respecto del estándar, para que sus apreciaciones sean comparables.

Cada vez existe menos duda respecto de la importancia central que tienen las interacciones entre adultos y niñas/os, para determinar la calidad de los servicios. Centrarse en los indicadores de proceso implica priorizar el concepto de aptitudes y cualificaciones, por sobre el de profesionalización de los adultos a cargo. Esto significa dar centralidad a los programas de formación y capacitación en servicios (así como programas de tutorías) y a la supervisión (Schady, 2015).

A pesar de la dificultad de contar con una definición de calidad de los servicios de cuidado y educación, diferentes estudios han mostrado que, en la medida en que se garantice la calidad de los servicios, la educación temprana y el cuidado extra familiar tienen efectos positivos que se extienden hasta los primeros años escolares e incluso más allá (Canetti,

Cerutti y Girona, 2015<sup>11</sup>). Los beneficios se asocian a que en las niñas/os que asisten a centros se garantizan pautas nutricionales que promueven el desarrollo pleno, controles periódicos de salud, detección temprana de patologías o conductas que requieren ser atendidas por especialistas, además de la estimulación del lenguaje, la interacción social entre pares y con adultos referentes, entre otros. Todos estos aspectos abordados profesional y sistemáticamente redundan en una mayor la calidad de vida de las niñas/os que asisten a centros de cuidado y educación.

No sólo se benefician las niñas/os directamente, sino también su entorno familiar, ya que el tiempo en que las niñas/os son cuidados en una institución, puede ser dedicado por los padres (pero especialmente las madres) a insertarse en el mercado laboral, aumentando los ingresos disponibles en el hogar, o puede ser dedicado para la educación de los padres, lo cual también redundará en un mayor clima educativo del hogar y mayores posibilidades de inserción laboral, comunitaria, desarrollo personal, etc. Entonces, si los buenos resultados están asociados a la calidad de los servicios, la atención debe enfocarse en pensar cuáles son los elementos o dimensiones principales del cuidado de calidad.

Las interacciones entre niñas/os y adultos cuidadores es la dimensión señalada como más importante para garantizar la calidad del cuidado de la primera infancia (Schady, 2015).

En servicios de alta calidad los cuidadores promueven que las niñas/os están activamente involucrados en actividades variadas, tengan interacciones positivas frecuentes con otros niñas/os que incluyen sonrisas, caricias, abrazos y que el diálogo con las niñas/os se

---

<sup>11</sup> Barnett y Mase, 2007; Barnett, 2010, 2011a, b, 2012; Reynolds et al., 2011; Ramey et al. , 2000, 2004, 2005, 2008; Pianta et al. , 2009; Bennett, 2010; GIEP-ODM-IMM, 2009; Camilli et al. , 2010; Engle et al. , 2006, 2011; US-DHHS, 2010; citados en Canetti, Cerrutti y Girona, 2015).

produzca a su altura (“eye level”); responden rápidamente a las preguntas y pedidos de las niñas/os y fomentan que las niñas/os expresen sus experiencias, sentimientos e ideas. Los cuidadores en centros de alta calidad también escuchan atentamente, realizan preguntas abiertas y expanden las acciones y verbalizaciones de las niñas/os con ideas y materiales más complejos; interactúan con las niñas/os tanto individual como grupalmente, utilizan técnicas positivas para guiar y promueven la adecuada autonomía de las niñas/os (Love et al, 1996 citado Schady, 2015).

Es preciso identificar los acuerdos entre órganos e instituciones con legitimidad para establecer los estándares o pisos mínimos para que un determinado servicio sea considerado de calidad.

## ***2.2. Los estándares como mecanismo para generar equidad***

El hecho de que los servicios de cuidado se brinden con ciertos estándares favorece la existencia de un piso de equidad en el ejercicio del derecho al cuidado, independientemente de la institución o jurisdicción en la que se utilice el servicio. El acceso y la calidad de los servicios de cuidado y educación son temas de igualdad para la infancia en el presente, pero de no garantizarlos se mina la igualdad también para el futuro (Marco Navarro, 2014).

Por este motivo, se destaca aquí la importancia y necesidad de que existan estándares, que son una serie de acuerdos sobre el criterio que se utiliza para determinar la calidad de un determinado bien o servicio, en un cierto contexto. Los estándares establecen y publican un acuerdo, al que arriban expertos y funcionarios, sobre cuáles son las características (o propiedades) que determinan lo que se entiende por un servicio de

calidad en un determinado momento. Se pueden fijar estándares locales, provinciales, nacionales o internacionales, esto va a estar determinado por el alcance del acuerdo respecto de las características. La importancia de que los servicios de cuidado y educación de niñas/os sean de calidad se relaciona con el impacto que dichos servicios pueden tener sobre el ejercicio de derechos y la equidad, sobre todo las niñas/os más vulnerables en las oportunidades que implica acceder a dichos servicios (Marco Navarro, 2014).

Existe acuerdo respecto de una serie de dimensiones que favorecen a que el cuidado cubra todas las aristas de las necesidades propias de las niñas/os pequeños. Organismos tales como CEPAL, UNESCO, UNICEF, BID y el Comité de los Derechos del Niño, han realizado aportes significativos para el establecimiento de los estándares recomendados para la región de América Latina y el Caribe (ALC).

En el mismo sentido, la Comisión Europea, en un esfuerzo por definir un Marco Europeo de Calidad para la Educación y el Cuidado de la Primera Infancia, tuvo una mirada más ligada a entender la calidad de los servicios más allá del desarrollo cognitivo y las habilidades lingüísticas. Incluyeron en su análisis de calidad el desarrollo de habilidades sociales y emocionales, la conciencia sobre los otros y aspectos vinculados con el entorno (participación de las familias y la comunidad y el respeto por la diversidad cultural) Identificaron 5 áreas clave para mejorar la calidad de las políticas de educación y cuidado de la primera infancia: 1) acceso, 2) personal a cargo, 3) currículo, 4) evaluación y monitoreo y 5) gobernanza y financiamiento (Marco Navarro, 2014).

Por otra parte, una comunidad de expertos convocados por organismos de Naciones Unidas elaboró una guía de 8 áreas que deberían ser incluidas en las mediciones de calidad

de los servicios dirigidos a niñas/os pequeños. Dado que iba a ser aplicada en contextos muy diversos fue pensada para poder ser aplicada a intervenciones basadas en centros, escuelas, en los hogares o en las comunidades (ISSA, UNICEF, Bernard van Leer, UNESCO, 2014) las dimensiones consideradas fueron: 1) espacio físico y ambiente: infraestructura, cuestiones de seguridad, limpieza; 2) participación y compromiso de las familias y comunidades; 3) personal a cargo: formación inicial, capacitación en servicio y apoyos, bienestar de los cuidadores y código de ética profesional. 4) interacciones: incluidas aquellas que se dan entre adultos y niñas/os, entre niñas/os y entre adultos (personal, supervisores, comunidad y familias); 5) apoyo estructural: monitoreo y evaluación, financiamiento y apoyo logístico; 6) Inclusividad; 7) estructura del programa y currículo; 8) salud e higiene: salud física y mental y nutrición.

Existe amplio consenso respecto de que las definiciones de la calidad se encuentran atravesadas por visiones político-ideológicas. Por un lado, la visión de origen estadounidense liga la noción de calidad a una correcta preparación para los futuros desafíos escolares y laborales y se centra en las dimensiones de desarrollo cognitivo y lingüístico. Mientras que la visión europea incorpora dimensiones sociales, emocionales y de consideración del entorno, al entender que la primera infancia es una etapa en sí, no sólo de preparación para la escolarización. A pesar del enfoque desde el que parten, coinciden en que asegurar una política de calidad implica abordar de manera articulada tres dimensiones: estructural, de procesos y de resultados (Grupo de Trabajo Protocolo de San Salvador, 2015; Pautassi, 2013; Pautassi y Gherardi, 2015).

También existe el Compromiso Hemisférico por la Educación de la Primera Infancia (OEA, 2007) que, en lo relacionado con la calidad, considera los acuerdos de mejorar la formación docente y evaluar la calidad de los programas de atención integral para la primera infancia, como aspectos centrales para una educación y cuidado adecuado.

El Marco de Acción de Moscú, (2010) consagra los compromisos de los Estados durante la Primera Conferencia Mundial sobre la Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI) entre los que se destacan en relación a la calidad, el compromiso número 12 de aumentar la eficacia de la ejecución de los programas de AEPI. Las recomendaciones señaladas, muestran el acuerdo respecto de ciertos elementos que no pueden quedar por fuera de lo que denominan AAEPI, pero no contempla la mejoría de las condiciones de trabajo de las agentes educadoras, pues en su gran mayoría se trata de trabajadoras mujeres, y no asume compromisos con la calidad del empleo de cuidadoras y educadoras. De allí que hubiera sido pertinente incluir acuerdos en este sentido, por un tema de reconocimiento y derechos de las educadoras y cuidadoras y, además, por la incidencia de la calidad del empleo en la calidad del cuidado y la educación impartidos (Marco Navarro, 2014).

En el caso del derecho a la educación, en el año 2001, se publicó un trabajo realizado por Tomasesvski, quien en ese momento era Relatora Especial sobre Educación de Naciones Unidas, que hizo un aporte para facilitar la identificación de las condiciones que tiene que cumplir la educación que proveen los Estados, para realizar un progreso significativo en relación a su cumplimiento o efectividad como derecho. El esquema planteado implica que, para poder ser ejercido el derecho a la educación, la misma tienen que estar disponible (available), ser accesible, aceptable y adaptable, lo que se denominó en aquel

momento como el esquema de las cuatro A (por sus iniciales en inglés). Este esquema propuesto originalmente para el derecho a la educación resulta útil para abordar el derecho al cuidado y educación de niñas/os de 0 a 3 años. En el contexto de la aplicación del derecho a la educación, la disponibilidad (availability) estaba conformada por dos obligaciones gubernamentales: el derecho a la educación como un derecho político y civil que requiere del gobierno que permita la creación de instituciones educativas por parte de actores no estatales y que el propio Estado cree o financie las instituciones educativas para que se pueda garantizar el derecho a la educación desde su dimensión social y económica (Tomasevski, 2001) .

Algunos autores señalan que para evaluar la calidad del cuidado de la primera infancia se suelen distinguir dos tipos de estándares: por un lado, los *estándares estructurales o de entrada*, referidos a requisitos que facilitan el funcionamiento de los centros y el trabajo de educadores-cuidadores y garantizan seguridad y salubridad<sup>12</sup>. Por otro lado, *estándares procesuales*, relacionados con la forma de implementación del proceso enseñanza-aprendizaje, el clima en el aula, la capacidad de respuesta ante las necesidades individuales de los infantes, sistemas de monitoreo y evaluación de los resultados en los infantes (Rodríguez, 2007; Barbero y del Barco, 2011; Martínez y Soto, 2012; Marco Navarro, 2014; López Boo, Caridad y Tomé, 2016). Otros autores ponen el foco en las actividades del niño en su estadía en el centro, en la integralidad, la participación del niño y las familias, la pertinencia cultural de las actividades propuestas, así como la relevancia de los

---

<sup>12</sup> Que analizan aspectos tales como el tamaño de aulas, la razón adultos-infantes, la calificación de cuidadores-educadores, el equipamiento, y los contenidos curriculares, entre otros.

aprendizajes, los apoyos existentes y la capacitación de los agentes educativos, como criterios centrales para medir la calidad de los servicios educativos para niñas/os pequeños (Didonet, 2008 en Canetti, Cerutti y Girona, 2015).

### ***2.3. Equidad en el acceso al cuidado y educación***

El cuidado es un derecho y existen múltiples argumentos según los cuales es clave acceder a un cuidado de calidad en los primeros años de vida para que la persona pueda desarrollarse plenamente.

En este punto, es pertinente hacer una aclaración respecto del concepto de equidad en el acceso. Al ser el cuidado y educación un derecho de las niñas/os, es fundamental abordar la cuestión de cómo se efectiviza el derecho. Las políticas de protección social son herramientas que se proponen contribuir a alcanzar la equidad y la justicia social (UNICEF, 2015) y como tal, la oferta de cuidado y educación para niñas/os pequeños constituye una de los pilares del sistema de protección social. La cantidad, calidad y alcance de las políticas de protección social determinan el bienestar al que pueden acceder los miembros de una determinada sociedad. Y la equidad está estrechamente vinculada con la justicia, y en ese sentido, en la medida en que existe equidad, se materializa la justicia en una determinada sociedad (Minujin, 2015).

El enfoque de equidad permite que se desarrollen resortes administrativos y estrategias que fomenten el acceso a los derechos de quienes parten de situaciones de exclusión o mayor vulnerabilidad, que son por definición injustas, para no caer en el diseño e implementación de políticas que reproduzcan inequidades. La equidad se inscribe en el razonamiento de que quienes más necesitan deben recibir más, para que sus necesidades

sean satisfechas (Minujin, 2015). Teniendo en cuenta esta perspectiva o enfoque, al analizar la oferta pública de cuidado y educación se contemplan la disponibilidad de la oferta y los criterios de priorización.

A fin de garantizar la **disponibilidad** se ha requerido que los Estados avancen significativamente en alguna combinación entre la creación directa de instituciones de cuidado y educación y la financiación de otras. En el caso de la **accesibilidad** a la educación se destacaba en el mencionado esquema que mientras los gobiernos están obligados a proveer educación gratuita para los niveles obligatorios, no lo están -y menos a financiarlo- para los niveles que no son obligatorios, es evidente que en muchos países se avanzó a través de la estrategia de declarar obligatorio el nivel, para “forzar” a que sea financiado por el Estado. En este sentido, la concepción del cuidado y educación de niñas/os de 0 a 3 años como derecho puede reforzar las oportunidades de que los Estados asuman el compromiso de financiarlo para todos los que lo requieran, en principio sin necesidad de declararlo obligatorio. La **aceptabilidad** de la educación hace referencia a que la misma debe ser de calidad además de disponible y accesible, en este sentido también para la educación en general se han establecido estándares mínimos de salubridad, seguridad, profesionalidad de los docentes, que los Estados deben garantizar, y el desarrollo del campo de los derechos humanos a nivel internación han ampliado los aspectos a considerar para hablar de calidad. Tal como impactó en materia del derecho a la educación en general, es esperable que el marco internacional de derechos humanos impacte también en un aumento significativo de la calidad de los servicios de cuidado y educación de 0 a 3 años. Por último, el criterio de **adaptabilidad** ha sido identificado también como

fundamental para permitir el ejercicio pleno del derecho a la educación, y en el mismo sentido tendría que utilizarse para abordar la cuestión del cuidado de niñas/os de 0 a 3, ya sea porque requieren un tipo de servicio de cuidado y educación más personalizado y por ende menos estandarizado, como podría ocurrir que muchos de las niñas/os que tienen algún tipo de discapacidad, ya que muy especialmente estos niñas/os deben acceder al cuidado y educación. El desafío acá también es que las escuelas o centros de cuidado y educación, se adapten a las necesidades de las niñas/os y no esperar que sea al revés. Las características de la oferta (extensión horaria, y horarios) tiene un rol especialmente relevante, ya que en relación a las niñas/os de 0 a 3 no sólo se trata de ampliar la oferta, sino también que la misma permita o favorezca la conciliación de trabajo y cuidado de las familias de estos niñas/os (Tomasevski, 2001).

A modo de conclusión del presente capítulo, es pertinente enfatizar que la perpetuación de desigualdades sociales desde edades tempranas está relacionada con la ausencia de cuidado y educación en los sectores de bajos ingresos en la mayoría de los países de la región -razón por la cual la mirada sobre la equidad en el acceso es tan pertinente, pero también con las notorias diferencias de la calidad del cuidado entre los centros de cuidado a que acceden los distintos sectores de la población (Marco Navarro, 2014) . El encuadre institucional de la oferta de cuidado y educación a los que acceden también influye en la calidad del cuidado y educación. Los centros de cuidado están netamente orientados a brindar un lugar donde las niñas/os puedan estar alimentados y supervisados no incorporan profesionales especializados, mientras que en los centros que se definen y enmarcan en instituciones educativas tienden a ser más educativos y estimuladores y se

adaptan a los estándares. Los acuerdos internacionales muestran el camino a seguir si el objetivo es garantizar el acceso al cuidado y educación de calidad para todas las niñas/os que lo requieran. Parte del desafío de los Estados que se proponen este objetivo es ampliar la oferta con calidad y trabajar para generar condiciones favorables socialmente para que el cuidado desfamiliarizado sea una opción real para las familias. Fortaleciendo la oferta es esperable que aumente también la demanda, contribuyendo a una distribución más equitativa de las cargas del cuidado entre hombres y mujeres.

## Capítulo 3

### La oferta pública para niñas/os de 0 a 3 años en Argentina

En Argentina en la actualidad la oferta pública de cuidado y educación para niñas/os de 0 a 3 años, a nivel nacional, está enmarcada a partir de dos instrumentos normativos: la Ley Nacional de Educación 26.206 y el Plan Nacional para la Primera Infancia (Decreto 564/2016) que es implementado a través de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) y se vale de los órganos federales preexistentes en materia de niñez: COFENAF y CoCeDIC.

La Ley Nacional de Educación, contempla la educación inicial desde los 45 días hasta los 5 años, estableciendo como obligatorios los dos últimos años<sup>13</sup>. “Los Jardines Maternales atenderán a infantes desde los cuarenta y cinco (45) días a los 2 años y los Jardines de Infantes desde los 3 a los 5 años de edad, inclusive. En función de las características del contexto se reconocen diversas formas para la atención educativa de infantes entre los cuarenta y cinco (45) días y los 5 años, como salas multiedades o plurisalas en contextos rurales o urbanos, salas de juego y otras modalidades que pudieran conformarse” (Ley Nº 26.206).

A partir de este marco legal, cabe señalar que la política de cuidado y educación infantil a nivel nacional tiene un doble comando y este doble comando, se replica en gran parte de las jurisdicciones, el caso de la CABA no es la excepción. Asimilada a la oferta educativa que es una de las funciones no delegadas por las provincias a la Nación, la provisión de

---

<sup>13</sup> Establecido a través de la Ley 27.045.

servicios de cuidado y educación depende de la asignación de prioridades y presupuestos en cada una de las 23 provincias y la CABA.

Tanto el Consejo Federal de Educación como la CoCeDIC son los espacios federales desde donde se acuerdan los criterios y estándares para que el cuidado y educación sean acordes para cumplir adecuadamente sus objetivos. La COCEDIC está encargada de capacitar y vigilar el cumplimiento de los estándares de calidad en los centros infantiles comunitarios (Navarro, 2014: Cuadro 4). A nivel nacional la oferta pública de servicios de cuidado y educación es limitada por lo que en gran parte de los casos la demanda de cuidados se resuelve en gran medida en el ámbito privado o comunitario (Faur, 2012; Ierullo, 2013; PNUD, OIT, UNICEF y CIPPEC, 2012; 2014a; 2014b; Zibecchi, 2014; Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014). Tal como señala Faur: “Simplemente no hay lugar para todos y cuanto menores son los niños y cuanto más pobres son, menos servicios se encuentran disponibles” (Faur, 2012:144). Sin embargo la ampliación de la cobertura a través del fortalecimiento e institucionalización de los Centros de Primera Infancia y Centros de Desarrollo Infantil a través del Plan Nacional para la Primera Infancia, da prioridad a los sectores más vulnerables de la población, con lo cual muchos de los excluidos del cuidado y educación pública no son los más pobres, sino las familias de clase baja y media baja, donde las mujeres con baja calificación para el empleo formal asumen de manera directa cuidado de las niñas/os pequeños hasta la edad de escolarización obligatoria.

Tal como se señala en el párrafo anterior, si bien existe normativa nacional<sup>14</sup>, los recursos disponibles para estas políticas son provinciales y las disparidades son muy grandes. En un

---

<sup>14</sup> Ver Capítulo 1, 1.1 El marco normativo Argentino sobre derecho al cuidado Infantil.

país federal, resulta complejo implementar una política nacional en una materia que se implementa a través de la intervención directa en el territorio, ya que involucra las decisiones de los gobiernos provinciales y municipales, no sólo desde el punto de vista de la inversión económica (que de por sí es un desafío) sino también desde el punto de vista cultural. Todos los actores relevantes deben priorizar la creación y sostenimiento de los servicios de cuidado y educación para niñas/os de 0 a 3 años, ya que es su obligación para poder cumplir los compromisos asumidos en materia de cuidado y educación para esta población.

### **3.1. La cobertura a nivel nacional**

Según el último Censo (2010) en Argentina había 2.6 millones de niñas/os de 0 a 3 años, lo cual representaba el 7% de la población total del país. Si bien se trata de una pequeña proporción de la población total, el cuidado de quienes se encuentran en la etapa de mayor dependencia de la vida requiere dedicación de tiempo y recursos.

*Tabla 2. Población por sexo según edad en años simples. Total nacional según Censo año 2010*

Edad	Población total	Sexo	
		Varones	Mujeres
0	685,357	349,040	336,317
1	670,843	341,082	329,761
2	673,512	342,283	331,229
3	648,071	329,846	318,225
Total	2.677.783	1.362.251	1.315.532

Fuente: Censo 2010 datos publicados en la página web del INDEC.

A continuación se analizará la información disponible de cobertura de cuidado y educación que surge de las fuentes estadísticas más sólidas. Sin embargo, el universo que se puede

analizar está reducido a la disponibilidad de información<sup>15</sup>. Y cabe destacar que los datos disponibles a través de la Dirección Nacional de Información y Estadísticas Educativas (en adelante DiNIEE) reflejan la cobertura de cuidado y educación para niñas/os en el marco de los sistemas educativos de cada jurisdicción, que es solo una parte de la oferta. Tanto la oferta privada no incluida en la enseñanza formal como la oferta social y comunitaria están excluidos de los registros de la DiNIEE.

Según los datos disponibles a partir del Relevamiento Anual 2015, de la DiNIEE en 2015 asistían 383.709 niñas/os a un jardín maternal y de infantes (0 a 3 años) de gestión pública o privada en todo el país, lo cual representa un 14,3% del total de la población de ese rango etario. Al analizar la cobertura a nivel provincial, el panorama es mucho más variado, ya que mientras en la CABA la cobertura llega 34,9%, en San Juan sólo alcanza al 2,3% de la población del mismo rango etario (ver Anexo II).

El caso de Mendoza es llamativo, porque es una de las provincias que tiene mayor porcentaje de cobertura (12,35% 0 a 3 y 17% en 0 a 2 años), pero la oferta es casi exclusiva de gestión privada (98%). En San Juan, San Luis y Santa Cruz el jardín maternal tampoco existe dentro de la oferta educativa de gestión pública, pero sí existen jardines maternos de gestión privada. Otro de los aspectos en que se evidencia la heterogeneidad y disparidad de la oferta de cuidado y educación entre las provincias es la extensión de la jornada que tienen los jardines.

---

<sup>15</sup> A fines del año 2013 el Registro de Espacios de Primera Infancia, creado en el ámbito de la SENNAF, contaba con 5.489 instituciones identificadas. De ellas, el 59% eran espacios comunitarios, de gestión privada, mientras que el 41% correspondía a instituciones que dependían orgánica y funcionalmente de los gobiernos provinciales y municipales de todo el país (Rozengardt, 2014). En relación al RENEPI, datos del registro no se encuentran publicados, por lo que no pudieron ser incluidos en el análisis.

La doble jornada, que en mayor medida sirve a las familias para que la institución sea una opción válida para la conciliación trabajo-familia, es la más escasa. Según se puede apreciar en el Anuario Estadístico del Ministerio de Educación a nivel nacional el doble turno existe en la mayoría de las provincias, sin embargo sólo representa el 9% de las vacantes totales del nivel Jardín Maternal.

*Tabla 3. Alumnos/as de Jardín Maternal del sector de gestión estatal y privado por tipo de Jornada. Total del País. Año 2015.*

Total País Jardín Maternal (45 días a 2 años)	Alumnos/as		Simple		Doble	
	Total	%	Alumnos/as	%	Alumnos/as	%
Gestión Estatal	35,765	35%	30,330	30%	5,435	63%
Gestión Privada	65,244	65%	62,034	70%	3,210	37%
Total	101,009		92,364		8,645	

Fuente: Relevamiento Anual 2015. DiNIEE. Ministerio de Educación y Deportes de la Nación. Realización: 24/08/16<sup>16</sup>.

Cabe destacar que en el doble turno la oferta de gestión pública casi duplica la de gestión privada (63%) a nivel agregado nacional.

Si bien los jardines maternos no son la única oferta disponible para el cuidado y educación de niñas/os de 0 a 3 años, la escasez de vacantes para el jardín maternal del sistema educativo muestra una señal clara de que en las provincias aún no está priorizada la necesidad de derivar recursos en este sentido.

La heterogeneidad de nuestro país se pone en evidencia una vez más al analizar los datos de la MICS, en relación a la cobertura en las provincias. En la tabla que se presenta a

---

<sup>16</sup> Al solicitar la cobertura de 0 a 3 años a la DINIEE, la respuesta contempló la cantidad de niñas/os por edad, pero no el dato de la duración de la jornada, razón por la cual sólo fue posible dar cuenta de dicha información para el rango etario de 0 a 2 años.

continuación se compara la cobertura de 0 a 2 años, con la cobertura de 0 a 3 años según los datos procesados de la MICS 2011-2012 lo cual permite visibilizar las diferencias.

Mientras en la CABA el 51,2% de las niñas/os de 0 a 3 asiste a un establecimiento de desarrollo infantil, en el resto de las provincias la asistencia no alcanza el 30% de niñas/os de 0 a 3 años. Si analizamos la cobertura de niñas/os de 0 a 2 años, el porcentaje de cobertura cae en la CABA al 36,4%, seguido por Entre Ríos que llega al 19,5% de cobertura. El caso de Misiones llama la atención porque si bien no es la provincia con menor cobertura de 0 a 2 años -4.7%- , en el segmento de 0 a 3 años la variación fue negativa, alcanzando sólo al 4%<sup>17</sup>. La tendencia en la variación tiene correlato con los patrones culturales de posponer hasta edades más avanzadas la delegación del cuidado y educación de niñas/os hacia las instituciones.

Lamentablemente aún no se cuenta con una nueva MICS/ECOVNA en Argentina, como para comparar estos datos y verificar su variación en los últimos años, como producto de los cambios sociales, normativos y de las políticas impulsadas desde el nivel nacional.

La información que surge de encuestas muestra una cobertura significativamente mayor y en gran parte se debe a que los encuestados responden sobre la asistencia a un centro de cuidado y educación sin diferenciar si el mismo es privado o público, adherido a la educación formal o a otros programas de índole comunitaria.

De otras fuentes de información, surge la misma demanda, carencia y/o preocupación. Por ejemplo, un estudio reciente realizado por Tuñón y de la Torre (2015) observa que siete

---

<sup>17</sup> Al tratarse de una muestra probabilística, es posible que haya alguna limitación de la muestra y por eso se manifieste la mencionada reducción.

de cada diez niñas/os de 0 a 4 años, no asiste a ningún establecimiento público, y su cuidado cotidiano está a cargo de madres o familiares, ya que viven en hogares que no cuentan con los servicios de una empleada doméstica ni una niñera (68,4%). Sólo el 28,3% de las niñas/os de cero a cuatro años asiste a instituciones que se ocupan de su cuidado, educación y estimulación, de los cuales el 17,9% son de gestión pública y 10,4% de gestión privada (Tuñón y de la Torre, 2015). Esta información también tiene correlato con la información relevada en 2011 – 2012 en la MICS/ECOVNA<sup>18</sup>, de la cual surgía de que sólo el 32% de las niñas/os de 0 a 4 años asistía a un establecimiento de desarrollo infantil<sup>19</sup>.

Los datos de la ECOVNA también disparan varios interrogantes, por un lado, respecto de la barrera que hay que levantar en materia de vacantes para niñas/os de 3 años, ya que la cobertura de la sala de 3 años sólo alcanza al 50,5%.

Por otro lado, preocupa la casi inexistente oferta de cuidado para bebés de 0 a 2 años. Ya que los datos a nivel nacional son desoladores, 3,1% de menos de 1 año, 8,4% de 1 año y 20,2% de 2 años. Es un gran desafío que exista oferta de cuidado y educación para estas edades.

A nivel nacional gran parte de las familias que necesitan que sus niñas/os de 0 a 3 años accedan a una vacante, no lo pueden hacer. Por ser acotada, la oferta resulta excluyente

---

<sup>18</sup> ECOVNA 2011-2012 Tabla 2. Cobertura de servicios de cuidado infantil. En porcentaje de niñas/os de cero a cuatro años. Cabe destacar que la ECOVNA en Argentina fue la versión de la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS) que UNICEF impulsa en todos los países donde trabaja para contar con información comparable. El informe publicado de la ECOVNA excluye cierta información que se publicó aparte en un informe denominado MICS basado en el mismo operativo de relevamiento de información. Disponible en: [https://www.unicef.org/argentina/spanish/MONITOREO\\_MICS4\\_Argentina\\_FinalReport\\_2011-12\\_Sp.pdf](https://www.unicef.org/argentina/spanish/MONITOREO_MICS4_Argentina_FinalReport_2011-12_Sp.pdf)

<sup>19</sup> El concepto de Centro de Desarrollo Infantil incluye a los Jardines Maternales, pero también a centros dependientes de desarrollo social provinciales o municipales, así como también servicios provistos por organizaciones comunitarias o de ONGs. Ver: Tabla 2.1. Niñas/os de 0 a 4 años por asistencia a establecimientos de desarrollo infantil según edad. ECOVNA 2011-2012

y discriminatoria. Esta situación perjudica de manera directa a las niñas/os y a las mujeres que carecen de recursos económicos o redes familiares para el cuidado y tienen que ceder su autonomía, posponer su inserción al mercado laboral y resignar ingresos, que en muchos casos son necesarios para cubrir necesidades básicas de vivienda, alimentación y vestimenta.

La falta de vacantes resulta en la vulneración del derecho al cuidado y la disminución de oportunidades futuras ya que, por no ingresar a un centro de cuidado y educación, las niñas/os pierden la posibilidad de desarrollarse en un espacio de contención y estimulador, recibir educación y alimentación de calidad, elementos que mejoran su desarrollo integral.

La escasez de vacantes para niñas/os de 0 a 2 años está asociada a que las familias consideran que no es necesario enviar a las niñas/os pequeños a un jardín o centro de cuidado y educación. Es posible fundar esta posición en los datos extraídos de la MICS, donde a los responsables del cuidado de niñas/os se les preguntó sobre los motivos por los cuales no envían a sus hijos pequeños a centros de desarrollo infantil, y las respuestas se centran principalmente en dos factores<sup>20</sup>. El primero asociado a la ausencia de demanda del servicio: 53,2% prefiere que el niño se quede al cuidado de la madre, el padre u otro familiar cercano o no considera necesario un servicio de cuidado y educación institucionalizado (18,9%). El análisis desagregado por sexo de los encuestados muestra una diferencia de género significativa entre quienes respondieron las preguntas. De quienes respondieron que prefieren que esté al cuidado de la madre, padres u otro familiar

---

<sup>20</sup> Encuesta MICS/ECOVNA 2011-2012. EC5B Razones por que no asiste.

(53,2% - varones eran 60,01% y mujeres 46,9%) mientras que quienes respondieron que no lo consideran necesario (18,9% - varones eran 12,6% y mujeres 24,6%). Las dificultades económicas (3,7%) fueron señaladas por mujeres en el 6,4% mientras que por sólo 0,7% de varones que se puede inferir están asociadas a la inexistencia de oferta pública cercana al domicilio.

El segundo factor está asociado a la debilidad de la oferta, ya que un 0,6% aduce carencia de centros en el barrio (0,0% varones y 1,2% mujeres); 2,2% ausencia de vacante en el centro (2,2% varones y 0,1% mujeres). Estos datos muestran que hay sectores de la sociedad que aún no tienen internalizada la posibilidad y el derecho a la provisión pública de servicios de cuidado y educación infantil. Y que hay mucho por hacer en materia de difusión de derechos, de sensibilización y ruptura del modelo familiar según el cual las mujeres son quienes mejor cuidan de los hijos, sin importar las individualidades y deseos personales que muchas veces no salen a la luz<sup>21</sup>.

Más allá de que algunas familias puedan prescindir de cuidado y educación institucionalizados, hay evidencia de que las listas de espera para acceder más que duplican la capacidad actual de los centros y jardines (Pautassi y Zibecchi, 2010; Faur, 2012; Repetto, Díaz Langou y Aulicino, 2012).

### ***3.2 La organización social del cuidado y educación***

Diferentes investigaciones muestran que en Argentina existe una multiplicidad de soluciones para el cuidado de las niñas/os de hasta 3 años que no se encuentran

---

<sup>21</sup> Cabe señalar, que un 20,4% de los y las encuestado/as señalaron otras razones como motivo para no enviar a sus hijos/as a los centros, (20,4% varones y 16,9% mujeres) razón que no se puede interpretar en el presente análisis, pero que es muy significativa en su proporción de respuesta.

enmarcadas dentro de un único sistema que las integre y homogenice. Diversos estudios de caso remarcan esta heterogeneidad (Sanchis, 2007; Faur, 2009; Rodríguez Enríquez, 2010; Tuñón y De la Torre, 2015, UNSAM y UNICEF, 2011; Zibecchi, 2014).

La actual configuración de la oferta de cuidado es una suerte de mosaico que combina distintas estrategias de cuidado organizadas con recursos familiares, extra familiares o en colaboración con servicios de cuidado o educativos institucionales que son públicos, privados o comunitarios (Tuñón y De la Torre, 2015). Como en todo proceso de cambio social, las adecuaciones se dan de modo gradual y lo que ocurre durante un período más o menos extenso de tiempo es una convivencia de soluciones en función de las necesidades y posibilidades de las distintas familias. (Gherardi, Pautassi, Zibecchi, 2012).

La estrategia elegida por las familias para resolver el cuidado y educación de sus hijos los primeros años de vida, se relaciona fuertemente con el tipo de empleo o profesión de la/os adultas/os responsables. Dado el sistema altamente fragmentado y en gran parte privatizado, el régimen laboral en el que se encuentren enmarcados, las posibilidades económicas y la evaluación de costo-beneficio de dejar al niño al cuidado de otros para mantener su propia inserción laboral son factores determinantes en la decisión.

La desfamiliarización del cuidado infantil se produce en sectores sociales acotados, como los sectores medios profesionales, o quienes tienen “prioridad” de acceso asociado al empleo. Cuando el empleo no otorga como beneficio el derecho a acceder a un centro de cuidado infantil, el cuidado es provisto de modo más tradicional por parte de las madres en relación de cooperación con redes familiares, otras madres y organizaciones comunitarias (Faur, 2014).

El análisis de la organización social del cuidado infantil para el caso argentino no puede limitarse a la indagación acerca de en qué medida el Estado participa en la oferta de servicios en relación con los otros “pilares del bienestar” (las familias, la comunidad y el mercado).

La tasa de asistencia a centros educativos, sobre todo en las niñas/os más pequeños, difiere marcadamente por quintiles de ingresos. La tasa de asistencia de los niños y niñas de entre 0 y 2 años es baja para todos los grupos, pero es aún menor para las niñas/os que viven en hogares de los quintiles de ingresos más bajos. Para el rango de edad de 3 años, solo el 25,3% de las niñas/os de hogares de menores ingresos asisten, mientras que entre las niñas/os de hogares con mayores ingresos la asistencia se aproxima al 50%. Las desigualdades se mantienen, aunque se incrementan las tasas y se reducen las brechas, para las niñas/os de mayor edad, siendo la menor desigualdad aquella que opera en las salas de 4 y 5 años que son obligatorias (Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014).

Dado que la CABA es la jurisdicción que concentra la mayor población infantil que asiste a centros de cuidado y educación, esta investigación se centra en analizar la oferta pública disponible intentando identificar las fortalezas y debilidades que presenta la política para niñas/os de 0 a 3 años implementada en la CABA. Y como se señaló en la introducción, porque la actual política nacional en materia de promoción del cuidado, educación y desarrollo infantil en gran medida se sustenta en la experiencia innovadora de la CABA que se basa en el fortalecimiento y/o reconversión de los centros de cuidado comunitarios en CPIs.

Para concluir el presente capítulo, cabe destacar que la oferta formal (Ministerio de Educación) de cuidado y educación para niñas/os de 0 a 3 años a nivel nacional es muy acotada en términos generales (14,33%) es al mismo tiempo muy dispar, ya que la brecha entre una cobertura del 34,92% en la CABA, o del 20,91% en la Provincia de Buenos Aires, es muy amplia respecto del mismo tipo de cobertura en el resto de las provincias. Por otra parte volver a mencionar que la distancia entre los resultados de la MICS/ECOVNA (2011-2012) que daba cuenta de una asistencia a centros de cuidado y educación infantil del 21% a nivel nacional en comparación con el 14,33% que arroja el Anuario Estadístico del Ministerio de Educación de la Nación, puede estar justificada porque en la encuesta se les pregunta a las familias sobre la asistencia a un centro, pero no su dependencia orgánica, por lo que muchas niñas/os pueden estar asistiendo a centros de desarrollo (privados o comunitarios) que no se encuentran incorporados a la enseñanza oficial y por ende, no son incluidos en los registros de los Ministerios de Educación Provinciales.

Por último, retomar también que el recorte del universo de análisis realizado en esta investigación excluye las alternativas de cuidado y educación que se ofrecen desde el ámbito privado no formal, así como las alternativas comunitarias y cooperativas. Aún no se encuentra disponible información sistematizada y publicada sobre la cobertura de las mencionadas alternativas para sumar al análisis y comparación. A lo largo de esta investigación la mirada se centró en la oferta pública porque al considerar al cuidado y educación de 0 a 3 años como un derecho, y al Estado como garante, era de interés analizar la oferta que está bajo la órbita del Estado.

## Capítulo 4

### La oferta pública de cuidado y educación infantil en la CABA

La CABA es la segunda jurisdicción a nivel nacional con mayor cobertura de educación formal de nivel inicial, en relación a la población. Pero tiene la característica de que su oferta pública de servicios de cuidado y educación para niñas/os es complementada con dos políticas de la órbita del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat. A partir de los datos disponibles de cobertura del programa de Centros de Primera Infancia (7.743<sup>22</sup> de 45 días a 4 años) y los Centros de Desarrollo Infantil (1.004<sup>23</sup> de 45 días y 4 años), se puede estimar que la cobertura total de las políticas de cuidado y educación para niñas/os de 0 a 3 años<sup>24</sup> ha aumentado significativamente en los últimos años, especialmente a través de los CPI que pasaron de atender a 7.743 en 2015 a 10.213<sup>25</sup> en 2017. Sin embargo, sumando la cobertura de jardines maternos de gestión pública a la cobertura brindada por los CPIs y los CeDIs, se llega a una cobertura del 8% sobre el total de población de 0 a 4 años estimada por el INDEC para el año 2017 a partir del Censo 2010. Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la población de niñas/os de 0 a 3 años en la CABA alcanzaba los 150.170 en 2014. La cobertura de educación inicial alcanza un 5% de las niñas/os de 0 a 3 años en la CABA<sup>26</sup>. Datos anteriores, de la MICS/ECOVNA, 2011-2012 indicaban que el

---

<sup>22</sup> Análisis de los Centros de Primera Infancia, CIPPEC, FLACSO y UNICEF, 2016.

<sup>23</sup> Datos de la Dirección General de Estadísticas y Censos de la CABA, elaborados a partir de la información suministrada por la Dirección General de Niñez y Adolescencia sobre año 2015.

<sup>24</sup> No ha sido posible identificar la cantidad de niñas/os de 4 años que se encuentran asistiendo a los servicios de cuidado y educación de los CPIs y los CeDIs, como para poder excluirlos.

<sup>25</sup> El dato de 2017 fue obtenido de una noticia publicada página web oficial del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la CABA. Consultado el 15 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/como-funcionan-los-72-centros-de-primera-infancia-de-la-ciudad>

<sup>26</sup> Datos publicados por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) Anuario estadístico del año 2015.

porcentaje de las niñas/os de 0 a 3 años que asiste a un establecimiento de desarrollo infantil en la CABA es del 51,2% de los cuáles sólo el 41,1 accede a un centro de gestión pública.

Tabla 4. Tipo de Establecimiento de Cuidado Infantil al que asiste, según edad. MICS/ECOVNA 2011-2012

Edad	Tipo de Establecimiento de Cuidado Infantil		
	Público	Privado	Ns/Nc
Menos de 1 año	*	*	*
1 año	32.1	67.7	0.2
2 años	35.9	62.8	1.3
3 años	55.4	44.6	0
	41.1	58.4	0.5
*La cantidad de casos en la muestra es insuficiente para establecer estimaciones confiables.			

Fuente: MICS/ECOVNA 2011-2012.

En la CABA, la oferta pública de servicios de cuidado y educación de niñas/os de 0 a 3 años es provista por dos ministerios, el Ministerio de Educación, y por el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat y está compuesta por Jardines Maternales, Escuelas Infantiles, Jardines de Infantes nucleados, Jardines de Infantes Comunes y Jardines de Infantes Integrales, del Ministerios de Educación (233 establecimientos) y Centros de Desarrollo Infantil (20 establecimientos) y Centros de Primera Infancia (62 establecimientos<sup>27</sup>) dependientes del MDHyH.

Cada una de las políticas fue analizada en profundidad a los fines de esta investigación, y en el presente capítulo se presenta la comparación realizada sobre las características institucionales de cada una de las políticas: i) marco normativo; ii) diseño de la política/programa; iii) estrategia de Gestión, Conducción y Supervisión; y iv) Contexto de

<sup>27</sup> Si bien en la página web del GCBA están publicados 40 CPIs (11-06-17) la información obtenida del Análisis de los Centros de Primera Infancia, realizado por CIPPEC, FLACSO y UNICEF, 2016, daba cuenta de 62 CPIs hasta 2015; y en las entrevistas mencionaron la existencia de más.

Tabla 5. Comparación de la Oferta pública de cuidado y educación para niñas/os de 0 a 3 años. CABA

Ejes	Jardines del Ministerio de Educación	Centros de Desarrollo Infantil (CeDIs)	Centros de Primera Infancia (CPI)
Marco Normativo	Art 24 de la Constitución de la CABA. Ley Nacional de Educación 26.026, Ley 27.045 Reglamento del Sistema Educativo de Gestión Pública dependiente del Ministerio de Educación de CABA.	Resolución 908 MDHyS/07. Resolución 114MDSGC/10. Ley Nacional 26.233	Ley Nacional 26.233, Decreto N° 306/09, RESOLUCION N.° 407/MDSGC/13
Contexto de surgimiento/Origen de la política	Año 1988: Convenio entre las áreas de Salud y Educación, funcionando en espacios hospitalarios para atender prioritariamente la demanda del personal de estos nosocomios durante todo el año. Rápidamente, y ante la demanda creciente por parte de la comunidad, se fueron expandiendo distintas instituciones por convenios con otros organismos y otras propias del Ministerio de Educación pertenecientes al Gobierno de la CABA.	Año 1989: Surgieron con el objetivo primordial de cubrir las necesidades de cuidado de los hijos del personal del Ministerio que actualmente se denomina de Desarrollo Humano y Hábitat, y de otros organismos públicos del Gobierno de la Ciudad. Las vacantes restantes se abrieron a otros niñas/os de la comunidad. En la resolución del 2010 se priorizaron aquellos casos en que las niñas/os provinieran de hogares en situación de vulnerabilidad.	Año 2009: Se crearon por Decreto del Gobierno de la CABA. En una primera etapa se readecuaron centros de cuidado preexistentes, que funcionaban a cargo de Organizaciones barriales, comunitarias y de ONGs. Se crearon como respuesta a la creciente demanda de servicios de cuidado infantil de niñas/os de hogares con alto grado de vulnerabilidad social.
Diseño de la política/programa	Se trata de una política universal, sin embargo, los criterios de prioridad para acceder a las vacantes generan una barrera real al acceso para la gran mayoría de los postulantes.	Se trata de una política pública focalizada ya que atiende a las niñas/os de los empleados del Ministerio y de otros organismos públicos de la CABA y a las niñas/os con mayor índice de vulnerabilidad.	Se trata de una política pública focalizada. Ya que está dirigida especialmente a las niñas/os con mayor índice de vulnerabilidad de la CABA.
Estrategia de gestión, conducción y supervisión	Gestión Pública directa del Ministerio de Educación. La Dirección de Nivel Inicial del Ministerio de Educación es el organismo responsable de la conducción, coordinación y supervisión de los jardines maternos y de infantes de la CABA. (Reglamento del Sistema Educativo de Gestión Pública dependiente del Ministerio de Educación de CABA).	Gestión Pública directa del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat. La Gerencia Operativa de los Centros de Desarrollo Infantil (CeDIs) dependiente de la Dirección de Niñez y Adolescencia del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat es responsable de la conducción, coordinación y supervisión de los CeDIs. (Resolución 908 MDHyS/07	Gestión Asociada entre el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat y Organizaciones de la Sociedad Civil. La Dirección de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, de la Subsecretaría de Promoción Social del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat es la responsable de la conducción, coordinación y supervisión del Programa Centros de Primera Infancia.

Fuente: Elaboración Propia en a loa normativa disponible, páginas web y entrevistas realizadas.

surgimiento/Origen de las políticas.

A partir de la revisión y comparación de los mencionados ejes se obtiene una comprensión de las diferencias que tienen estas políticas ya desde lo formal y fundante de cada una de ellas. La tabla 5 sintetiza la información sistematizada para cada uno de los tipos de oferta. En los párrafos que siguen, además de repasar cada uno de los ejes se enriquecerá el análisis con información obtenida en las entrevistas realizadas en el trabajo de campo

#### ***4.1. Los Jardines del Ministerio de Educación para niñas/os de 0 a 3 años***

La norma de mayor jerarquía que enmarca el accionar en materia educativa de la CABA es la propia Constitución que establece en su artículo 24 que la Ciudad:

“tiene la responsabilidad indelegable de asegurar y financiar la educación pública, estatal laica y gratuita en todos los niveles y modalidades, a partir de los cuarenta y cinco días de vida hasta el nivel superior, con carácter obligatorio desde el preescolar hasta completar diez años de escolaridad, o el período mayor que la legislación determine”.

A partir de allí, también se aplican las leyes nacionales de educación 26.206 y 27.045, que establecen que la educación de nivel inicial se divide en dos segmentos: jardines maternales que comprenden a las niñas/os de 45 días a 2 años inclusive, y los jardines de infantes que atienden a las niñas/os de 3 a 5 años inclusive. Un hallazgo de la investigación es que si bien los niveles de jardín maternal y de infantes están claramente diferenciados desde el punto de vista normativo, es posible encontrar en la oferta pública de la CABA una gran cantidad de jardines de infantes que no están identificados como jardines maternales, sin embargo cuentan con salas de 2 años en sus establecimientos.

A partir de lo establecido en la Constitución de la CABA y en las normas que rigen el sistema educativo, en esta jurisdicción la oferta pública de educación (en este caso así lo menciona

la Constitución) es universal, gratuita y laica. Por ende, se puede considerar que la política establece que la oferta educativa es un derecho de todos las niñas/os. Se insiste en que lo dicho anteriormente surge del análisis formal, ya que en la realidad no todos las niñas/os que quisieran hacerlo acceden. Está compuesta por distintos tipos de jardines, cuyas denominaciones dependen de sus características y vínculo respecto del ministerio: Escuela Infantil, Escuela Normal Superior, Instituto de Educación Superior de Formación Docente, Jardín de Infantes Común, Jardín de Infantes Integral, Jardín de Infantes Nucleado, Jardín Maternal, Instituto Social Militar e Instituto Vocacional, bajo estas distintas denominaciones se engloba la totalidad de los jardines públicos que ofrece la CABA desde el Ministerio de Educación.

En la CABA existen Jardines de Infantes desde principios de siglo XX - el Jardín de Infantes Andrés Ferreyra situado frente al Parque Centenario fue el primero. Sin embargo, los jardines maternos se crearon en el año 1988, en que se formaliza la necesidad de contar con un espacio de cuidado y educación para los hijos del personal empleado en los hospitales de la Ciudad. En ese año se suscribió un Convenio entre las áreas de Salud y Educación, por el cual se crearon Jardines maternos en predios cedidos a tal efecto por parte de los Hospitales. De acuerdo a una supervisora de nivel inicial entrevistada...

*"Nosotros [Ministerio de Educación de CABA] tenemos una estructura que empezó en 1983, poco a poco fue creciendo. Los maternos de 0 a 3 años, surgen primero en hospitales, Durand, Tornú, Álvarez, Pirovano, Ramos Mejía. Tienen 25 a 30 años y empiezan estos jardines a funcionar dependientes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires". (P7. Supervisora de nivel inicial).*

Como se ha señalado anteriormente, el cuidado en jardines tuvo sus orígenes vinculado a las industrias o servicios donde las mujeres tenían una inserción laboral más significativa. En ese sentido no sorprende que en la CABA hayan sido los Hospitales los primeros en crear centros de cuidado para niñas/os de 0 a 3 años, para favorecer la reinserción laboral de las empleadas que en gran porcentaje son mujeres (Enfermeras, Médicas, Psicólogas, Trabajadoras Sociales, y administrativas).

En una primera etapa los jardines cubrían una gran franja horaria (de 7 a 19 horas) cosa que con el tiempo se fue redefiniendo hasta unificar el servicio en un jardín de jornada extendida de 7 horas. Durante los años subsiguientes se fortaleció la demanda de este tipo de espacios de cuidado por parte de la comunidad, y el Ministerio expandió los convenios hacia otras instituciones que así lo demandaron, por ejemplo, los Institutos de Formación Superior y se fueron adecuando los convenios para poder atender también a la demanda por parte de las y los empleados del Ministerio de Educación. Más adelante cuando se presente el análisis sobre los criterios de inscripción, se verá de manifiesto cómo las pertenencias laborales de los adultos que inscriben a las niñas/os son clave a la hora de acceder a las vacantes.

Por el modo en que está concebido el sistema educativo, la oferta pública de servicios de cuidado y educación es una política de gestión directa por parte del Ministerio, a través de la Subsecretaría de Coordinación Pedagógica y Equidad Educativa, se encuentra la Dirección General de Educación de Gestión Estatal y dependiente de ésta se encuentra la Dirección de Nivel Inicial, que es la responsable de los Jardines que conforman la oferta pública y se divide en Jardines maternos (45 días a 2 años) y Jardines de infantes (3 a 5

años). La gestión directa por parte del Ministerio implica que el personal jerárquico, los docentes y equipos de apoyo, como la infraestructura y todos los servicios asociados al correcto desarrollo de las tareas de los jardines dependen de manera directa de los recursos del Ministerio. Cabe destacar que para la conducción y supervisión de los jardines, la Dirección de nivel inicial cuenta con un equipo de supervisores por distritos, que son los responsables de estar en constante contacto con los jardines, verificando el cumplimiento de: planificación pedagógica, pautas de funcionamiento, identificando problemas de infraestructura o personal y planificando las maneras de resolver las demandas de salas y tipos de jornadas dentro de cada distrito, a fin de que se la oferta se asemeje lo más posible a las características de la demanda. Así lo refleja el siguiente fragmento de la supervisora de nivel inicial entrevistada:

*“El proyecto de la dirección del área nos delimita la macro política educativa, y nosotras somos el engranaje con el proyecto escuela y el trabajo áulico. Nosotras somos el nexo entre la macro política y la micro política en el trabajo del aula”.  
(P7. Supervisora de nivel inicial).*

En este marco, proyectos elaborados por las instancias de Supervisión, son evaluados y aprobados o no por parte de la Dirección de nivel inicial. Cabe destacar que la supervisión es la instancia más alta de la carrera docente, y dichos cargos están ocupados por personas que se han desempeñado por más de 20 años en el sistema educativo. La mayoría de estas personas ocupó cargos de docente y directivos de jardines previamente, con lo cual tienen amplio conocimiento de la institución, sus problemas y desafíos. El cargo de director o directora de nivel inicial por su parte no es un cargo de carrera, sino político.

En relación a los controles internos que realiza el Ministerio sobre la gestión de los jardines, tienen 3 dimensiones, la pedagógica, la nodal y la administrativa.

*“Nosotros tenemos 3 dimensiones, la pedagógica, la nodal y la administrativa, la administrativa es muy pesada, es la que menos nos gusta. Es todo lo que es matrícula, inscripciones, que ahora es online. La nodal incluye lo que es infraestructura, comedores escolares, salud, etc. Entonces hay muchas gerencias que supervisan los temas puntuales. Por ejemplo tenemos plazos para presentar determinada documentación, y nos supervisan. Y desde lo pedagógico tenemos la dirección del área, nosotras tenemos que presentar nuestro proyecto supervisivo, presentamos una situación diagnóstica, nos evalúan a mitad de año, a fin de año. Y después tenemos un concepto docente, eso nos da la posibilidad de seguir avanzando, de crecimiento, un puntaje”. (P7. Supervisora de nivel inicial)*

Es evidente que la oferta pública del Ministerio de Educación, además de tener muchos años de trayectoria, y contar con un marco normativo con raíz constitucional, se apoya en un sistema de gestión y supervisión institucionalizada lo cual brinda un marco favorable al cumplimiento de estándares.

#### **4.2. Los Centros de Desarrollo Infantil (CeDis) del MDHyH.**

Los denominados Centros de Desarrollo Infantil, conforman la oferta de cuidado y educación que ofrece el actual Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat. Los lineamientos para su funcionamiento se encuentran establecidos en Ley Nacional 26.233 sancionada en el año 2007 y adoptada para la CABA a través de la Resolución 908 MDHyS/07. La norma nacional establece que: “Se entenderá por Centro de Desarrollo Infantil a los espacios de atención integral de niñas/os 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 los niños y niñas” (Art. 2, Ley 26.233).

Si bien la definición es amplia, incluye los objetivos y propósitos de los CeDIs. Luego, a través de la Resolución 114 MDSGC/10, se estableció el nuevo Reglamento de Ingreso y Funcionamiento de los Centros de Desarrollo Infantil, dejando sin efecto el anterior reglamento del año 1989. El mencionado reglamento, además de establecer los mismos principios rectores de la Ley 26.233, establece los criterios de distribución de las niñas/os respecto de las salas, las cantidades de APIs por cantidad de niñas/os (según la sala), las actividades que se realizan en los CeDIs, el sistema de ingreso y egreso, así como también los criterios de registro de información que se llevan adelante, las normas de admisión a los CeDIs y las funciones de cada uno de los tipos de personal que se desempeñan en los CeDIs.

Los Centros de Desarrollo Integral, surgieron hacia fines de la década del '80 con el objetivo primordial de cubrir las necesidades de cuidado de los hijos del personal de la Subsecretaría de Acción Social que actualmente es el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, así como también de otros organismos públicos del Gobierno de la Ciudad. En ese entonces se denominaban Jardines Maternales. Con la institucionalización de los Jardines maternales en la órbita del Ministerio de Educación re denominaron dichos espacios, bajo el título de Centros de Desarrollo Infantil. Históricamente estos centros tuvieron mucha influencia por parte del personal del área para el cual fueron creados, con especial injerencia por parte de los sindicatos (Repetto, Díaz-Langou y Aulicino, 2012) que defendieron estos espacios a lo largo del tiempo. Dado que el personal a cargo de los

centros es personal de planta del Ministerio, muchos de ellos son empleados en el área desde los primeros años. Esto se ve reflejado en el testimonio de una coordinadora de CEDI entrevistada:

*“Nosotros tuvimos una metamorfosis a lo largo de los años. En los 80 los jardines eran para las amas de casa, o casos de extrema vulnerabilidad. Hoy creo que el 80% de las madres que traen los chicos al jardín trabajan o están buscando trabajo” (P4. Coordinadora de CeDI).*

Los CeDIs constituyen una política pública focalizada ya que tiene foco en dos tipos de población claramente delimitada, por un lado, las niñas/os de los empleados del Ministerio y de otros organismos públicos de la CABA y por el otro a las niñas/os con mayor índice de vulnerabilidad. En la resolución del 2010 se estableció la prioridad para aquellos casos en que las niñas/os provinieran de hogares en situación de vulnerabilidad y sólo 4 de los 20 CeDIs son para el personal del Ministerio.

*“Son 4 los CeDIs para hijos de personal, en el resto nosotros tenemos trabajadores sociales, y de alguna manera se mide el índice de vulnerabilidad, y toma según esos parámetros, más allá de que todos necesitarían la vacante y tienen el derecho, no tenemos vacantes” (P5. Coordinadora Gral. de CeDIs).*

El índice de vulnerabilidad que utilizan las trabajadoras sociales de los CeDIs, y de todos los organismos de la CABA para priorizar las intervenciones que se impulsan “es un índice ponderado que asigna a cada hogar un puntaje en función de su condición frente a un conjunto de características. Cada una de las siguientes dimensiones aporta un peso al puntaje total y puede subdividirse según la intensidad o profundidad del déficit: Hacinamiento (moderado o crítico); material de la vivienda (déficit moderado o crítico); Carga de dependencia por jubilado (2 o más personas en hogares sin ocupados); Carga de

dependencia por ocupado (5 o más personas en hogares sin jubilados).; Hogares que no reciben ingresos por trabajo ni jubilación ni pensión.; Hogares con al menos un integrante sin cobertura exclusiva del sistema público de salud; Hogares con un promedio de años de escolarización de la población de 18 años y más, menor a 7; Hogares con un promedio de años de escolarización de la población de 18 años y más, entre 7 y menos de 12” (Con et al, 2011:6).

Además de los indicadores del índice de vulnerabilidad, las trabajadoras sociales de los equipos de CeDIs analizan otros tipos de vulnerabilidad, tales como situaciones de violencia, situaciones médicas, adicciones o familias monoparentales, para decidir la asignación de vacantes.

En las entrevistas, se pudo vislumbrar que si bien todas basan su análisis en el índice de vulnerabilidad de las familias en el momento de la inscripción y la asignación de las vacantes, existen causas urgentes por las cuales muchas veces tienen que incorporar niñas/os, como por ejemplo las situaciones de violencia de género y contra las niñas/os.

Cabe destacar que surge de las entrevistas que hace muchos años que la cantidad de CeDIs es la misma (20) pero que los recursos para posibilitar el pleno funcionamiento no han acompañado los movimientos propios de las instituciones. De acuerdo a la coordinadora General de los CeDIs:

*“Son 20 y no los tenemos a capacidad máxima trabajando, los tenemos a un 70% y eso tiene que ver con temas presupuestarios” (P5. Coordinadora Gral. de CeDIs).*

Los CeDIs son una política de gestión Pública directa por parte del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, a través de la Dirección General de Niñez y Adolescencia. La Gerencia

Operativa de los CeDIs es responsable de la conducción, coordinación y supervisión de los mismos.

*“La Dirección General de Niñez tiene cuatro gerencias operativas. Una de las cuatro gerencias operativas es la de Desarrollo Integral infantil, y ahí, esa gerencia tiene 4 programas y uno de los programas son los CEDIS” (P1 Directora Gral. de Niñez y Adolescencia).*

La gerencia operativa de los CeDIs, cuenta con un equipo de supervisores, que se organizan en 3 regiones o supervisiones que tienen distintas características y por ende el rol del equipo del CeDI, así como también del supervisor varía:

*“El sur es la zona más vulnerable, porque es toda la zona de Soldati hasta Barracas donde hay población de muy bajos recursos. Dentro de lo que consideramos “Zona centro” hay muchos jardines que son de hijos de nuestro personal, entonces estamos hablando de una, si bien es una clase media baja, es una clase media con un sueldo. Y en la zona norte la realidad es que vienen muchos chicos de provincia” (P5. Coordinadora Gral. de CeDIs).*

Lo que se pone en evidencia es la diferencia de abordaje o función que se tiene que desempeñar desde el CeDI, según el tipo de población a la que se dirige. Se destaca también la mención de los chicos de Provincia de Buenos Aires que asisten a los CeDIs de CABA.

Cabe destacar que la mayoría de los supervisores, así como la Coordinadora General son personas que han trabajado en los CeDIs durante mucho tiempo y la función que ejercen representa un avance en su carrera dentro de la administración:

*“A ver, yo empecé como todo el mundo. Empecé como API, como psicóloga de jardines, fui directora de jardín, supervisora de jardines y después coordinadora. Y hasta el cargo de la coordinación general es de carrera. A partir del cargo de*

*gerencia son cargos políticos, igual que las direcciones” (P5. Coordinadora Gral. de CeDIs).*

La información recabada a través del análisis normativo y en las entrevistas, ha permitido comprender hasta aquí el objetivo que se proponen los CeDIs, así como también el modo en que dichos objetivos se enmarcan en un contexto de evolución de la institución a lo largo del tiempo que de algún modo explica parte de las características del funcionamiento de esta política.

#### **4.3. Los Centros de Primera Infancia (CPI), la apuesta para ampliar la oferta.**

Los CPI fueron creados en el año 2009 (Decreto Nº 306/09) en el ámbito de la Dirección General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, incluyéndolos dentro del universo de Centros de Desarrollo Infantil previstos en la Ley Nacional 26.233. Los CPIs analizados en esta investigación son los 62 que se encontraban funcionando en 2015.<sup>28</sup>

Desde su creación ha habido algunos cambios en la modalidad de implementación (Manual de Procedimiento) los cuales se establecieron formalmente mediante la Resolución 407/2013. El objetivo general del Programa CPIs es garantizar el crecimiento y el desarrollo saludable de las niñas/os de 45 días a 4 años de edad en situación de vulnerabilidad social de la CABA. En este marco, sus objetivos específicos apuntan a: a) generar igualdad de oportunidades al momento de acceso a la educación oficial con otros niñas/os de la CABA;

---

<sup>28</sup> Si bien se solicitaron los datos de cantidad de centros y alumnos/as de manera directa al programa y a través del mecanismo de acceso a la información pública disponible en la CABA, los datos de 2015, comparables con los disponibles para Jardines y CeDIs, no se pudieron obtener, razón por la cual se optó por usar los datos publicados en el Análisis de los Centros de Primera Infancia. CIPPEC, FLACSO, UNICEF, 2015.

b) realizar un seguimiento personalizado de cada niño y su familia, acompañando y promoviendo el acceso pleno a sus derechos a través de la promoción de la salud, la identidad, la alimentación, la educación, el juego y la recreación; c) fortalecer los vínculos intrafamiliares, brindando las herramientas necesarias a las familias para que sean partícipes activos en el proceso de crianza y desarrollo de sus hijos (DGFSC; 2014).

En las propias palabras de una de las responsables del programa CPIs, se atiende a

*"...los chicos con mayor vulnerabilidad, el CPI es un lugar que permite que los chicos accedan a un montón de cosas que en la casa muchas veces no tienen. Desde la estimulación y seguimiento del desarrollo integral, hasta una alimentación nutritiva." (P12. Responsable de Política CPIs).*

Cabe destacar que a la hora de enfatizar el objetivo del programa no menciona la educación, ni tampoco el cuidado como objetivo de la política, sino que destaca la estimulación y la nutrición como aspectos centrales.

Según queda establecido en los considerandos del Decreto 306/09, la creación del Programa CPIs surge como una herramienta para fortalecer y expandir las iniciativas de espacios de cuidado y contención comunitarios que existían sin un marco legal y lineamientos que los encuadren. También cabe destacar como antecedente, el recurso de amparo presentado en 2006 por la ONG ACIJ<sup>29</sup> que reclamaba con urgencia la respuesta gubernamental ante la escasez de oferta de cuidado y educación para niñas/os de 0 a 4 años y la extensión de la lista de espera.

---

<sup>29</sup> La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, es una organización apartidaria, sin fines de lucro, dedicada a la defensa de los derechos de los grupos más desfavorecidos de la sociedad y el fortalecimiento de la democracia en Argentina. En 2006 presentó un amparo judicial por la falta de vacantes en el nivel inicial. <http://acij.org.ar/igualdadeduc/?postTabs=2> consultado el 23/11/2017.

Los CPIs, están orientado a la atención de mujeres embarazadas y niñas/os de 45 días a 4 años, con el objeto de garantizar el crecimiento y desarrollo saludable de las niñas/os de 45 días a 4 años, en situación de vulnerabilidad social, habitantes de la CABA, brindando atención integral (controles de salud, estimulación temprana, educación y asistencia nutricional (Anexo 1 del Decreto 306/09). Es en este sentido, que el programa CPIs es entendido como una política focalizada en un universo específico de destinatarios.

La gestión estrategia de los CPI es asociada entre el Estado (Gobierno de la CABA) y las organizaciones sociales (ONG) que se encuentran en cada uno de los barrios donde están emplazados los CPI. A partir de la creación del programa, y de la firma de los convenios de cooperación específicos con cada una de las ONG que se desempeñarán como CPIs, el Programa comienza a proporcionar mensualmente recursos necesarios para la ejecución del proyecto y supervisar las actividades desempeñadas en cada CPI. Las responsabilidades de las organizaciones se sintetizan en la implementación del proyecto de cada uno de los CPI. Esta característica en cuanto al modelo de gestión (la alianza público-privado) junto con el énfasis en el fortalecimiento familiar (en simultáneo con los propósitos orientados al desarrollo infantil) son las razones que explican la inserción institucional del programa bajo la Dirección de Fortalecimiento de la Sociedad Civil del Ministerio de Desarrollo Social. Pero es clave destacar que la estrategia de los CPIs se basa en fortalecer las iniciativas comunitarias que ya atendían las necesidades de cuidado institucionalizado, sumándole recursos económicos y estándares a las prácticas para que haya un mayor grado de equidad en las prestaciones que ofrecen los distintos CPIs. Para ello, el programa cuenta con un equipo profesional interdisciplinario de supervisión, que está compuesto por

profesionales de distintos campos: trabajadores sociales, psicólogos, psicopedagogos, psicomotricistas y nutricionistas. Según una de las responsables del programa...

*“La función de este equipo es supervisar las actividades realizadas por los CPI, manteniendo un contacto fluido, pero con suficiente distancia de la ONG como para que puedan mantener la objetividad.” (P12. Responsable de Política, CPI).*

Según se puso en evidencia en la entrevista, los supervisores rotan cada dos años, la intención es que puedan acompañar procesos de mejoras que llevan tiempo, pero que no se conformen con algunos logros (por importantes que sean). El rol de los supervisores es que los CPIs alcancen los estándares del programa, para lo cual tienen que apoyar procesos de mejoras, sin perder de vista el objetivo, independientemente del punto de partida o los logros previamente alcanzados. En este sentido es importante que mantengan cierta objetividad, o distancia para no bajar el estándar a raíz de las dificultades u obstáculos que se presentan.

Además del equipo de supervisión, existe otro equipo técnico que realiza la planificación integral del programa, analizando y trabajando sobre los proyectos socioeducativos de los CPIs, que, por tratar con población vulnerable, requieren un trabajo puntual en ese sentido.

*“El proyecto socioeducativo de cada CPI es una herramienta de planificación similar al Proyecto Institucional que tienen los centros que dependen directamente del Ministerio de Educación” (P12. Responsable de Política, CPI).*

Y el Ministerio de Educación de la CABA destina un equipo de Supervisión Técnica que de la Dirección de Nivel Inicial que según la responsable del programa entrevistada:

*“Enriquece el abordaje, pero sin superponerse. Hay buena articulación y sirve más bien como apoyo técnico para la capacitación de los CPI.” (P12. Responsable de Política, CPI).*

Hasta aquí se ha presentado una breve comparación de los cuatro ejes principales de las políticas de cuidado y educación que ofrece la CABA para la población estudiada. A modo de conclusión se puede destacar que se trata de 3 políticas cuyos objetivos son similares, aunque se orientan en principio a distintos universos de población. Todos tienen un marco legal que los legitima y cuentan con un equipo que planifica las intervenciones y coordina el trabajo de los centros. Una de las principales diferencias que se pueden apreciar hasta aquí es el contexto de surgimiento de cada una de las institucionalidades, siendo los Jardines y los CeDIs políticas de gestión directa del Gobierno, y con muchos años de existencia, mientras los CPIs son la alternativa más ‘joven’ con menos de 10 años de existencia como política y con un modelo de gestión asociada que es propia de un Estado que no asume de manera directa el cuidado, sino que ejecuta los recursos a través de organizaciones de la sociedad civil que cubrían la vacancia del Estado, y ahora refuerzan sus intervenciones con los fondos, capacitación y supervisión que ofrece la CABA para la implementación de los Centros de Primera Infancia.

Antes de cerrar este capítulo, cabe destacar que en las entrevistas surgieron expresiones muy contundentes respecto de la necesidad de que los CPI pasen a formar parte de la Educación Inicial formal (Ministerio de Educación).

*“Nosotros siempre hablamos que es una pena que los CPI no formen parte de la educación formal, porque si vos vieras nuestras carpetas pedagógicas, las reuniones que tenemos, las exigencias, las planificaciones, todas tenemos el título, asique sí, lo vamos a seguir cuestionando hasta el momento que se*

*cumpla. No sé cómo trabajan en el Estado, porque no he trabajado, pero tenemos muchas semejanzas. Mismo desde los informes, porque se trabaja igual. Yo creo que tenemos más exigencia” (P6. Directora de CPI).*

El abordaje educativo de los CPIs está enmarcado con los mismos lineamientos que los jardines maternos, supervisados técnicamente por un equipo propio del Ministerio de Educación y no parece tener mucho fundamento que la oferta esté escindida. De hecho existen 3 CPIs que funcionan dentro de Jardines que dependen de Educación Formal, o sea que combinan la estrategia típicamente educativa con las características de un CPI:

*“Y en alguna medida para mi Ministerio de Desarrollo y Educación se tienen que unir. Para mí se tienen que unir, nosotros lo vemos en el beneficio en la práctica, creo que somos 3 nada más los CPI que somos “mixtos” digamos” (P8. Directora de CPI)*

Según el testimonio de la directora de un CPI que es un Jardín de Infantes público de gestión privada, el proceso de convivencia de los dos tipos de instituciones surgió cuando la Congregación decidió cerrar el Hogar que había dado lugar a la creación del jardín, por falta de recursos humanos y financieros para sostenerlo. Estaba la infraestructura edilicia, y la capacidad de los profesionales que allí trabajaban pero tenían que cerrar. En ese momento les ofrecieron realizar un convenio para convertirse en CPI. Entonces empezó una modalidad mixta, con chicos de salas de lactario, 1, 2 y 3 en el marco del CPI y las salas de 4 y 5 con el convenio tradicional con el Ministerio de Educación. Del relevamiento de información realizado surge que hay 3 CPIs que simultáneamente son Jardines Públicos de Gestión Privada, que por diversas razones iban a dejar de existir y fueron “reconvertidos”. Uno de los aspectos a destacar es que la simultaneidad de dos lógicas distintas en una

misma institución les brinda una flexibilidad que no tenían antes de funcionar bajo las dos lógicas, flexibilidad porque cuestiones como suplencias las pueden cubrir por la vía del jardín de infantes y cuestiones vinculadas con el comedor están contempladas a través de CPIs. En el capítulo 6 se profundizará más en las diferencias y particularidades de las características del funcionamiento de Jardines y CPIs, lo que permitirá arribar a más conclusiones.



## **Capítulo 5**

### **El desafío de la equidad en el acceso a Jardines, CeDIs y CPIs**

En el capítulo anterior, se realizó una comparación de las principales características de la oferta de cuidado y educación infantil de la CABA, poniendo el foco en las normas de creación, reglamentación e instrumentos de implementación de las políticas. Se aborda la equidad en el acceso, partiendo de la información relevada en el trabajo de campo que fue cruzada con fuentes secundarias para cuestionar y dimensionar. El tipo y magnitud de la cobertura, los criterios de inscripción y priorización de vacantes, así como las modalidades de inscripción son algunas de las dimensiones consideradas.

Las dimensiones identificadas como clave para determinar en qué medida cada una de las políticas en cuestión prevén o no la posibilidad de que exista equidad en el acceso y los elementos para determinar si lo logran o no son: la cobertura, salas que ofrecen, extensión de la jornada y cantidad de centros o jardines que conforman la oferta; los criterios de inscripción y/o priorización para acceder a las vacantes; y la modalidad de la inscripción y listas de espera.

El análisis de las 12 entrevistas semiestructuradas realizadas en trabajo de campo enriquece la comparación con los puntos de vista propios de los distintos roles y funciones que cada entrevistada desempeña en el marco de cada una de las políticas.

Ya en el capítulo 1 se destacaron muchos de los argumentos por los cuales el acceso al cuidado y educación para niñas/os de 0 a 3 años es un derecho y tiene consecuencias favorables en el desarrollo de habilidades sociales, cognitivas e incluso en el desempeño que tienen en sus trayectorias educativas posteriores. En todas las entrevistas surgió de

un modo u otro la importancia de la inclusión de las niñas/os en los servicios de cuidado y educación especialmente para las niñas/os que viven en contextos de mayor vulnerabilidad. Esta vinculación entre los beneficios de la inclusión en instituciones de cuidado y educación, y la vulnerabilidad de las niñas/os pone en evidencia que la priorización de los más vulnerables es percibida como algo necesario. Y el enfoque de equidad, que se señaló como uno de los elementos importantes a considerar en el diseño de las políticas es tenido en consideración. Si bien el derecho es de todos, el sistema tiene que priorizar a quienes más dependen de que el Estado garantice ese derecho. Una directora señalaba las diferencias de contextos y vulnerabilidad:

*“cuando trabajaba en un jardín maternal que atendía población de la villa, los días de frío y lluvia no faltaba nadie, porque en el jardín están mejor que en casa. Mientras que en los jardines que atienden población de clase media con un poco de frío ya no los traen, eso en los casos de jornada simple, porque por 3 o 4 horitas no vale la pena salir” (P7. Supervisora de nivel inicial).*

Se evidencia en la experiencia de las propias maestras que la necesidad o dependencia de la institución de cuidado y educación varía según el entorno socioeconómico de las niñas/os y sus familias. Y si los chicos están mejor en el jardín que en la casa, esa realidad resalta las vulneraciones de derechos de las que son víctimas, algunos de los cuales el cuidado institucionalizado contribuye a restituir: como una alimentación adecuada, un entorno seguro y saludable, además de las actividades vinculadas con la estimulación temprana y educación inicial.

Desde la formalidad de los objetivos de las políticas, la prioridad respecto de los chicos en situación de mayor vulnerabilidad está explícita en los CeDIs y en los CPIs, que tienen como

foco priorizar la atención a este tipo de niñas/os, y esto se pone en evidencia en las entrevistas:

*“Y hay mucha gente que viene a los CeDIs, porque viste que en Educación son más rígidos. Nosotros si llegan sin documentación, la asistente las acompaña, hay como acompañamiento a la familia. Y la verdad es que muchas familias lo necesitan porque si no se caen del sistema. Desde ahí uno piensa que son necesarios los CeDIs porque hacen a la inclusión social. Una familia emigra en mayo, y en Educación es imposible anotarse en mayo, nosotros si tenemos la vacante ¡ingresamos al niño! Porque si no tomamos al niño, si tenemos la posibilidad, esa mamá no puede trabajar, no tienen vivienda, todo es una cascada que termina igual en un círculo vicioso, porque ¿dónde termina ese niño? Es preventivo a todos los demás programas del Ministerio” (P.5 Coordinadora CeDIs).*

Esta convicción de la Coordinadora tiene anclaje en gran parte de las razones por las cuales desde los distintos ámbitos se promueve el derecho al cuidado y educación. Sin embargo, al aclarar que el ingreso del niño/a está sujeto a la disponibilidad de la vacante, se pone en evidencia el límite que se enfrentan en la práctica, que es la escasez de la oferta. La vacante para el cuidado y educación institucionalizado de niñas/os de 0 a 3 años es un elemento que contribuye en la “ruta crítica” de la asistencia<sup>30</sup>. Si la familia o la niña/o se encuentran en riesgo, este espacio es preventivo en los términos en que lo señala la entrevistada.

Que el niño pueda ser cuidado en un centro de cuidado y educación que le garantice niveles altos de estimulación y aprendizajes significativos; la posibilidad de recibir una

---

<sup>30</sup> El concepto de “ruta crítica” se utiliza en un paralelismo con el que se utiliza al abordar casos de violencia de género, tal como es abordado en la “Ruta crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en América Latina (Estudio de caso de diez países) realizado por Monserrat Sagot, en el marco del programa Mujer, Salud y Desarrollo de la OPS, 2000.

alimentación equilibrada; relaciones afectivas significativas para una buena socialización; el acceso a derechos como la identidad e inscripción en los registros públicos como ciudadano, el acceso a la salud (vacunas y controles periódicos preventivos) y a un tiempo y espacio adecuado para jugar, aprender y relacionarse con sus pares. Todas estas cuestiones que se pueden fomentar y garantizar desde un centro de cuidado de calidad redundan en beneficios directos para el niño/a, e indirectos para su familia.

Más allá de la cuestión primordial de brindar cuidados y educación en mejores condiciones de las que existen en los propios hogares de las niñas/os, entre los beneficios destacados por las entrevistadas, la posibilidad de que las madres y padres puedan trabajar fue uno de los principales beneficios indirectos de que las niñas/os asistan al centro.

También desde los jardines que dependen del Ministerio de Educación coinciden en que el Jardín es una herramienta fundamental para mejorar las posibilidades de desarrollo y acceso a derechos de las niñas/os que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

En este sentido, una de las directoras del Nivel Inicial destacó que:

*“el mejor lugar para el chico es la escuela, más cuando hay lugares de vulnerabilidad, esta escuela no lo es, es clase media-media/baja. Pero yo fui directora en la villa 20, y ves que está bueno que el chico esté en una escuela. Hay muchas escuelas insertas en las villas por ese motivo. Igual la escuela no es asistencial” (P.9 Directora Escuela Infantil).*

Las directoras de los jardines del Ministerio de Educación, insisten en aclarar en las entrevistas que “la escuela no es asistencial”, desde su punto de vista ser asistencial sería atender las necesidades socioeconómicas de las niñas/os que asisten a la institución. Sutilmente es una diferenciación respecto de los CPIs y los CeDIs, aunque no siempre lo

expresaron exactamente de ese modo. Además ubicarse distantes de la función asistencial, está vinculada con el posicionamiento que subyace que es la concepción de la educación como un derecho fundamental de todos las niñas/os, y los jardines (del Ministerio de Educación) al menos en lo formal, no priorizan algunos sectores, sino que educan a todos, en su carácter de niñas/os.

### **5.1. Cobertura, salas que ofrecen y extensión de la jornada.**

Con el objeto de conocer la cobertura de cuidado y educación en la CABA se analizaron diversas fuentes de información que si bien ninguna ofrece la totalidad de la información permiten una aproximación rigurosa. Según la Encuesta Permanente de Hogares, en adelante EPH, la población de niñas/os de 0 a 3 años alcanzaba los 150.170 en 2014. Según los datos disponibles en el Anuario estadístico 2015 publicado por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), las niñas/os de 0 a 3 que asistían un jardín maternal, en la CABA eran 46.715, en las instituciones pertenecientes al sistema educativo formal, ya fueran jardines maternales o de infantes de gestión pública y gestión privada.

*Tabla 6. Comparación de la Oferta pública de cuidado y educación para niñas/os de 0 a 3 años. CABA*

División político-territorial	Población Censo 2010	Población de 0 a 3 años		Población de 0 a 2 años	
	Total	Total	%	Total	%
Total País	40.705.086	2.677.783	7%	2.029.712	5%
CABA	2.890.151	133.762	5%	102.190	4%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2010 obtenidos a través del REDATAM. Procesado 16/06/17.

La información desagregada por sala, turno y tipo de gestión se obtuvo a partir de la Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa (UEICEE) del Ministerio de Educación de la CABA, los datos provenientes del relevamiento anual de CABA difieren

levemente de los datos del Ministerio de Educación nacional, pero permiten una mejor descripción de las características de la oferta de cuidado y educación para niñas/os de 0 a 3 años en la CABA.

*Tabla 7. Total de asistentes a Jardín Maternal (0 a 2 años) y Jardín Maternal y Nivel Inicial (0 a 3 años) según tipo de gestión. Año 2015.*

División político-territorial	Alumnos/as de 0 a 3 años			Alumnos/as de 0 a 2 años		
	Total	Gestión Pública	Gestión Privada	Total	Gestión Pública	Gestión Privada
Total País	383.709	40%	60%	101.009	35%	65%
CABA	46.715	40%	60%	19.125	41%	59%

Fuente: Elaboración propia los datos del Relevamiento Anual 2015. DINIEE. Ministerio de Educación y Deportes de la Nación. Realizado 16/06/17.

*Tabla 8. Cobertura de Cuidado y Educación (0 a 3 años), por sala y tipo de jornada. CABA, 2015.*

Cobertura de Cuidado y Educación (0 a 3 años) CABA, 2015		Alumnos/as		Jornada			
		Total	%	Simple	%	Doble	%
Gestión Pública	Lactario	1096	6%	616	56,2%	480	43,8%
	Deambuladores	1801	10%	1109	61,6%	692	38,4%
	Sala de 2 años	4869	27%	3660	75,2%	1209	24,8%
	Sala de 3 años	10.589	58%	7.273	68,7%	3.316	31,3%
	Total	18.355	45%	12.658	69,0%	5.697	31,0%
Gestión Privada	Lactario	268	1%	180	67,2%	88	32,8%
	Deambuladores	1.288	6%	1.016	78,9%	272	21,1%
	Sala de 2 años	9.803	43%	9.050	92,3%	753	7,7%
	Sala de 3 años	11.359	50%	10.246	90,2%	1.113	9,8%
	Total	22.718	55%	20.492	90,2%	2.226	9,8%
Total		41.073		33.150	81%	7.923	19%

Fuente: Relevamiento Anual 2015. Investigación y Estadística. Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa (UEICEE). Ministerio de Educación, GCABA. Recibido 30/11/2017.

El 57% de las vacantes en el sistema educativo formal provienen de instituciones de gestión privada (0 a 3 años) mientras que el 81% de los cupos son en salas de jornada simple (turno mañana, tarde, intermedio o vespertino y extendidas -1 hora más) sólo el 19% se trata de salas con jornada doble o doble extendida (entre 6 y 9 horas).

Asimismo, cabe destacar que si bien tan sólo el 19% de los alumnos/as que concurre a salas de doble turno o jornada extendida representa un bajo porcentaje respecto del total, en la CABA es un porcentaje mucho más alto que el promedio a nivel país, que es 4% de los alumnos/as de jardín maternal. Otro aspecto relevante es que de las vacantes de doble turno en instituciones de gestión pública alcanza el 31% (en promedio de todas las salas) mientras que en Gestión Privada sólo llega al 9,8%.

La cobertura varía significativamente según la edad de las niñas/os, el lactario (0 a 1 año) en Gestión Pública representa el 6% del total de la oferta de 0 a 3 años mientras que en gestión privada sólo alcanza el 1%. La sala de 3 años, en el extremo opuesto cubre el 58% de las niñas/os de 0 a 3 años en el sector público y el 50% del sector privado.

A fin de comparar la cobertura que tienen los CPI ha sido necesario recurrir a fuentes secundarias no estadísticas, donde surge que 2015 los CPI brindaban vacantes a más de 7.743<sup>31</sup> niñas/os. El dato de cobertura de los CeDIs para el año 2015, fue de 1066<sup>32</sup> niñas/os a lo largo del año. Cabe destacar que, a diferencia de los Jardines del Ministerio de Educación, tanto los CeDIs como los CPIs brindan cuidado y educación en jornada completa (de 8 horas a todos las niñas/os que asisten a sus centros). Si bien los CeDIs son 20, cabe destacar que funcionan como si fuesen 22 porque hay 2 de ellos que funcionan los fines de semana con otro equipo). Los CPIs en 2015 eran 62, los Jardines del Ministerio de Educación con salas para niños de 0 a 3 años son 233.

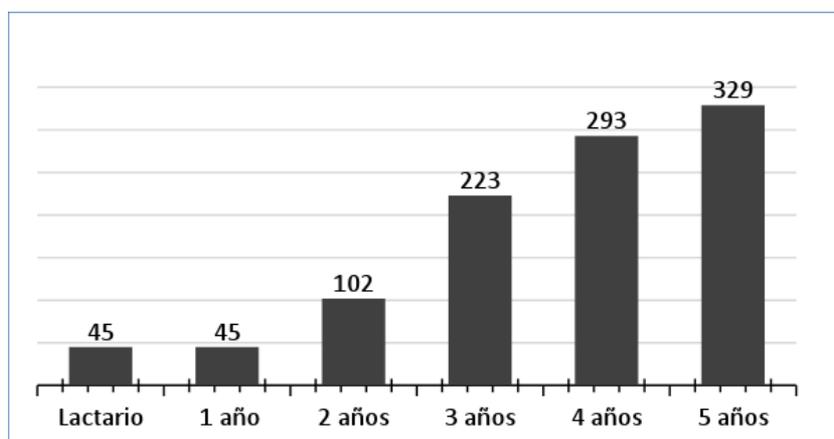
---

<sup>31</sup> El dato de la cantidad de asistentes fue tomado del Análisis de los Centros de Primera Infancia (CIPPEC, FLACSO y UNICEF, 2016)

<sup>32</sup> La información de cobertura de los CeDIs se obtuvo a través de los responsables del programa facilitaron información de sus registros a los fines de la investigación.

Una de las complejidades que supuso el recorte etario abordado para esta investigación (0 a 3 años) es que los Jardines Maternales comprenden las niñas/os de 0 a 2 años y los Jardines de Infantes comprenden a los de 3 a 5 años y gran parte de la información estadística disponible estaba segmentada según Jardín Maternal o Jardín de Infantes.

**Gráfico 1: Cantidad de Establecimientos que cuentan con cada tipo de sala. CABA 2017**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos de la página oficial del Ministerio de Educación del GCBA. Fecha: 11/06/2017. Disponible en: [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/educacion/establecimientos/?menu\\_id=10194](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/educacion/establecimientos/?menu_id=10194)

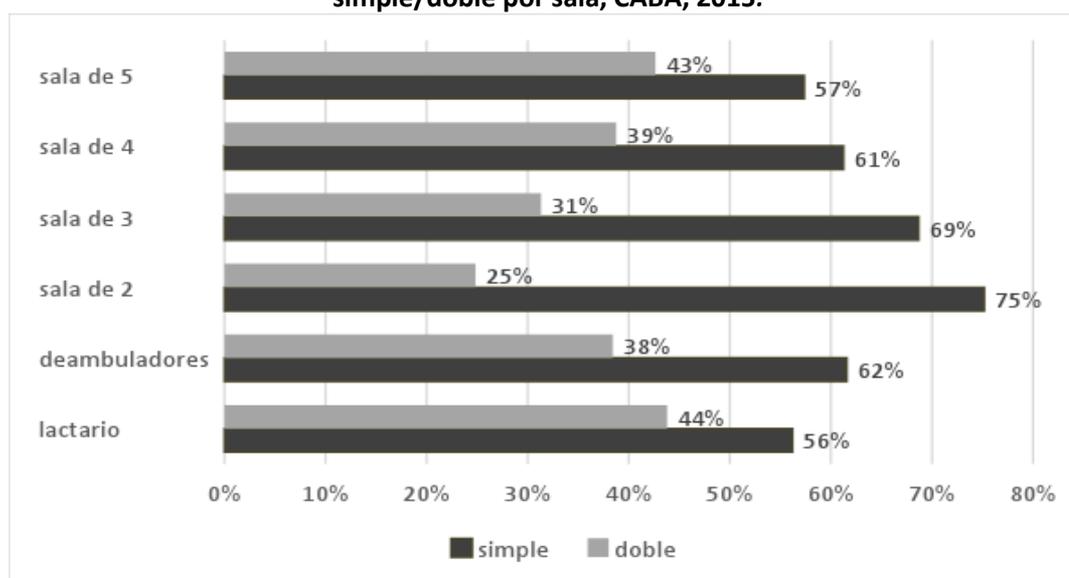
Además, muchos de los jardines maternos están dentro de un jardín de infantes y otros que tienen sala de 3 años aunque no compartan edificio con un Jardín de Infantes. De todos modos, dado que la información sobre los establecimientos del Ministerio de educación se encuentra publicada fue posible identificar que, de un total de 339 establecimientos de nivel inicial, 237 brindan atención como jardines de infantes (salas de 3, 4 y 5 años), 92 jardines incluyen simultáneamente el segmento de educación maternal y jardín de infantes y 10 establecimientos son jardines maternos, si bien incluyen la sala de 3 en su oferta<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Ver Tabla 22 en el Anexo II.

De acuerdo con el Gráfico 1, de los 339 establecimientos de Nivel Inicial, 329 cuentan con salas de 5 años, 293 cuentan con salas de 4 años, 223 con salas de 3 años, 102 con salas de 2 años, 45 con salas de 1 y 45 con salas de menos de 1 año o lactario.

A partir de la comparación de los datos actuales con los datos disponibles en una investigación anterior correspondientes al año 2006 (Faur, 2009), surge que en la última década ha habido un aumento significativo en la oferta de jardines públicos en la CABA. En la investigación de referencia, se señalaba que existían 193 jardines, y actualmente existen 339, de los cuales sólo 31 establecimientos ofrecían servicio para niñas/os de menos de 1 año, y actualmente ese número ha aumentado a 45. Otro dato favorable, es que en ese entonces los establecimientos que tenían salas de 3 años eran 162 y actualmente son 223 (incremento del 66%). Los datos así agregados, muestran un panorama alentador.

**Gráfico 2. Cobertura de Jardines Min. de Educación (0 a 5 años) según proporción de jornada simple/doble por sala, CABA, 2015.**



Fuente: Relevamiento Anual 2015. Investigación y Estadística. Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa (UEICEE). Ministerio de Educación, GCABA. Recibido 30/11/2017.

La amplia diferencia entre la cantidad de establecimientos que atienden niñas/os de 4 y 5 años, respecto de los que reciben niñas/os de 1 año y menos de 1 año, se acrecienta al

considerar la cobertura real (las vacantes o matrícula que existe para cada sala) ya para favorecer el clima adecuado para el cuidado y estimulación se requieren más maestras por niña/o cuanto más pequeños son.

En el gráfico 2 se presenta la brecha de cobertura entre jornada simple y doble para cada una de las salas que componen la oferta del Ministerio de Educación y se visibiliza que en todos los casos la jornada doble es menor, pero en las salas de 2 y 3 años es donde la brecha se presenta con mayor intensidad.

*Tabla 9. Comparación de cobertura de servicios de cuidado y educación en la CABA, según datos disponibles de 2015, Jardines (0 a 3 años), CeDIs y CPIs.*

Instituciones Públicas de cuidado y educación (2015)	Alumnos/as		Jornada					
	Total	%	Simple	%	% del total de la oferta pública jornada simple	Doble	%	% del total de la oferta pública doble jornada
Min. de Educación- Salas de 0 a 3 años) - Gestión Pública	18355	67,6%	12658	69%	100%	5697	31%	39%
Centros de Desarrollo Infantil (CeDIs)	1066	3,9%	0	0%	0%	1066	100%	7%
Centros de Primera Infancia (CPIs)	7743	28,5%	0	0%	0%	7743	100%	53%
Total asistentes	27164		12658	47%		14506	53%	

Fuente: Elaboración propia a partir de: Relevamiento Anual 2015, Investigación y Estadística, Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa (UEICEE) Ministerio de Educación, GCABA, Información provista por autoridades del Programa CeDIs de los registros del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, Dirección General de Niñez, Adolescencia y Familia, 2015. Y \*\*La cantidad de asistentes a CPIs es la informada en la página web oficial del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la CABA. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/como-funcionan-los-72-centros-de-primera-infancia-de-la-ciudad>

Luego de analizar en profundidad las características de la oferta pública del Ministerio de Educación, se presenta el análisis del total de la oferta pública de cuidado y educación de

CABA. El total de niñas/os asistía a alguna de las 3 alternativas públicas de cuidado y educación en la CABA en 2015 eran 27.164 lo cual representa un 11% de la población total de niñas/os de 0 a 3 años del Censo 2010. El 53% de la oferta global es de doble jornada, pero la distribución de la oferta de doble jornada no es equitativa entre quienes implementan la política de cuidado y educación.

Los jardines de gestión pública cubren el 68% del total de las vacantes para la edad, sin embargo, al analizar la cobertura en función del tipo de jornada, y poniendo el foco en la jornada doble o completa, se evidencia que los jardines del Ministerio de Educación ofrecen el 39% de la oferta pública de cuidado y educación de jornada completa.

En tanto los CPIs y los CeDIs como sólo cuentan con jornada completa, aumentan su participación sobre el total de la oferta a un 53% y un 7%. Para dar solidez metodológica a las comparaciones, se utilizaron los datos del año 2015 que estaban disponibles para las 3 políticas, pero cabe destacar que la oferta de los CPIs creció significativamente entre 2015 y 2017, actualmente existen 72 Centros de Primera Infancia (CPI)<sup>34</sup>, brindan contención, educación, asistencia alimentaria y nutricional, seguimiento y cuidado de la salud y estimulación temprana a 10.213 niñas/os de entre 45 días y 4 años en situación de vulnerabilidad social. Los datos revelan un crecimiento interanual de la cobertura de alrededor de un 15%. Según informó la responsable de Política CPIs entrevistada, el 70% de las vacantes son ocupadas por chicos del sur de la Ciudad.

---

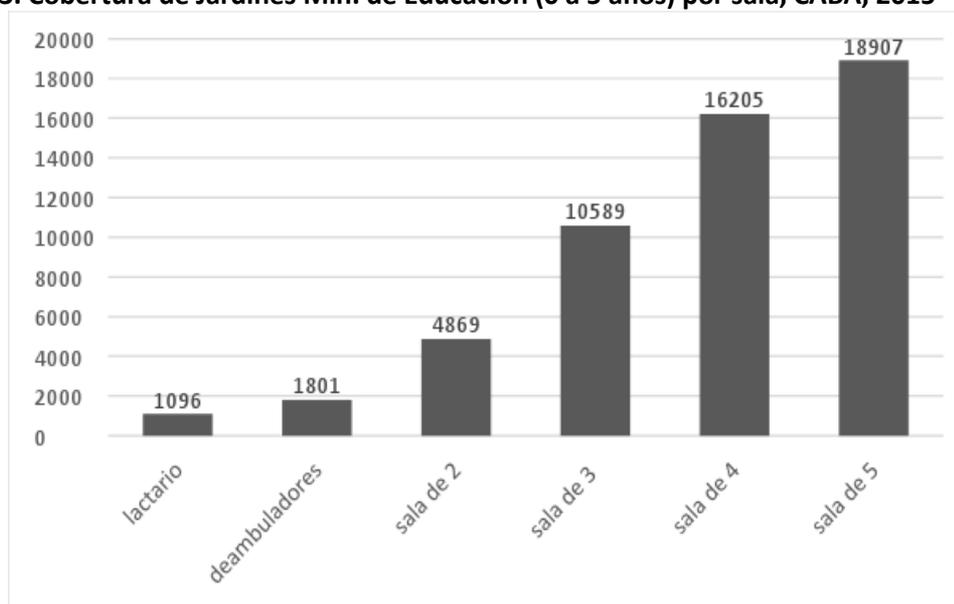
<sup>34</sup> La cantidad es la informada en la página web oficial del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la CABA. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/como-funcionan-los-72-centros-de-primera-infancia-de-la-ciudad> (28/06/2017).

Tal como ocurre con la oferta de los Jardines del Ministerio de Educación, en los CPIs y los CeDIs también la mayoría de los chicos que asisten son de sala de 2 y 3 años:

*“la mayoría son chicos de 2 y 3 años. Las salas de 4 años se están manteniendo hasta este año, porque los chicos no tienen vacante en las escuelas, entonces se quedaban sin nada si las cerramos, pero el foco del programa CPI es de 45 días a 3 años.” (P12. Responsable de CPIs).*

Si bien el programa CPIs se orienta a niñas/os de 0 a 3 años, también cuenta con salas de 4 años que actualmente son de concurrencia obligatoria en el marco del sistema educativo formal. Se valora la continuidad de las niñas/os al cumplir los 4 años en los CPIs, ya que evita que sean expulsados del CPI sin contar con una vacantes en el sistema educativo. Sin

**Gráfico 3. Cobertura de Jardines Min. de Educación (0 a 5 años) por sala, CABA, 2015**



Fuente: Relevamiento Anual 2015. Investigación y Estadística. Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa (UEICEE). Ministerio de Educación, GCABA. Recibido 30/11/2017.

embargo, la superposición de cobertura en la edad de 4 años pone en evidencia sobre la falta de vacantes en el sistema formal y obligatorio.

En el gráfico 3 se visualiza claramente la cantidad de vacantes que faltan en las salas de 4 años que si bien es obligatoria al igual que el preescolar (sala de 5 años) dispone de 2702 vacantes menos que para la sala de 5 años.

Por otra parte, antes de cerrar este apartado, es importante destacar que en las entrevistas se vislumbran varios de los motivos por los cuales la oferta de lactario y salas de bebés de menos de 2 años son más escasos.

En el caso de los CeDIs una de las entrevistadas señaló que:

*“el lactario necesita un espacio grande, porque van las cunas, la posibilidad de que aprendan a caminar, y mucho personal. ¡Por eso la verdad que es costoso el lactario! Tenemos bastantes lactarios abiertos, 14 de los 20 CeDIs tienen” (P5. Coordinadora Gral. de CeDIs).*

Para posibilitar un cuidado y educación de calidad las salas de bebés (lactario) y deambuladores (1 año) requieren más personal por grupo de chicos y más espacio porque se necesitan cunas, colchonetas y cambiador para los pañales, microondas para calentar las mamaderas entre otros elementos necesarios para la edad. Sumado a los costos y dificultades que supone generar espacios de cuidado y educación de calidad para niñas/os muy pequeños aún existe en la sociedad cierta resistencia cultural a enviar a las niñas/os de menos de 2 o 3 años a centros de cuidado y educación institucionalizados. Por este motivo se sostiene de cierto modo la escasez de la oferta sin que redunde en una demanda social que fuerce a ampliar la oferta de manera efectiva.

## **5.2. Criterios de inscripción y/o priorización para acceder a las vacantes**

Los mecanismos de priorización y criterios de asignación de vacantes difieren entre los distintos programas y políticas. En el caso de los Jardines, los criterios se encuentran

publicados en la página web del Ministerio y establecen que en primer lugar tendrán prioridad quienes sean hijos del personal que de la institución bajo convenio, luego, los hermanos de las niñas/os que asisten a la institución, o a la escuela primaria que funciona en el mismo edificio, les siguen los hijos del personal de la institución, luego los hijos de las niñas/os inscriptos en el programa “alumnos/as padres” en el horario que coincida con los estudios de sus padres/madres y en último lugar los hijos del personal de otras instituciones educativas del Ministerio de Educación, en la medida que la dedicación horaria y distrito escolar coincidan con el del responsable principal del aspirante a la vacante. Una de las directoras señalaba el funcionamiento de los criterios:

*“Es un 70% para el personal del Hospital Durand cualquiera sea su oficio y un 30% para los docentes de este distrito escolar que es el 7mo. Igual ingresan algunos niñas/os, muy poquitos, de la comunidad, y que seguramente son niñas/os con necesidades básicas insatisfechas” (P3. Directora de Jardín).*

En el caso de los CeDIs, si bien en la normativa actual se expresa que estos Centros están destinados a las niñas/os con cierto grado de vulnerabilidad, persiste también un esquema compartido entre centros que están destinados a los hijos del personal del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat (4) y los demás que atienden a la población de 0 a 3 años con mayor vulnerabilidad.

*“Son 4 los CeDIs para hijos de personal, en el resto nosotros tenemos trabajadores sociales, y de alguna manera mide el índice de vulnerabilidad, y toma según esos parámetros, más allá de que todos necesitarían la vacante y tienen el derecho, no tenemos vacantes” (P5. Coordinadora Gral. de CeDIs).*

Los CPIs por su parte también están orientados a la población más vulnerable, los criterios de inscripción se fijan en función del índice de vulnerabilidad de las niñas/os y sus familias,

el cuál debe ser determinado al momento de la inscripción por parte de la Trabajadora Social de cada uno de los CPIs<sup>35</sup>. A pesar de la cuestión de la vulnerabilidad como mecanismos para asignar la vacante, una de las directoras señalaba en relación al momento de la inscripción que:

*“El orden de llegada es importante, porque el que llegó último y está completo, no tiene lugar. Pero valoramos la situación económica, social, sí. Se inscribe, queda en lista de espera, y cuando se genera alguna vacante la incorporamos, se hace la inscripción en septiembre, en octubre se hacen llamados, en noviembre y diciembre se hacen entrevistas y en febrero se comienzan las clases.” (P11. Directora de CPI)*

Este comentario pone en evidencia una vez más la escasez de vacantes, ya que por más que haya situaciones de vulnerabilidad concretas, y ese sea el criterio de asignación de vacantes no es posible incorporar niñas/os a las salas más allá de cierto número. Por ende quienes se inscriben más tarde no acceden a pesar de la necesidad.

En casos muy extremos de vulnerabilidad las entrevistadas de CeDIs y CPIs expresaron que se derivan los casos para que se pueda considerar la inclusión en otros centros que tengan cupo. Y en el caso de los CPIs señalaron que se han abierto nuevos CPIs en función de la ubicación de las niñas/os que se encuentran sin vacante. En algunas oportunidades los Jardines también incorporan algún chico por fuera del proceso regular de inscripción, generalmente vinculado a situaciones de vulnerabilidad y acompañada la decisión por una “medida de protección” y en algunos casos por decisión de un Juez.

---

<sup>35</sup> Manual de Procedimientos de CPIs, Parte IX, Procedimiento de inscripción.

### **5.3. Modalidad de la inscripción y listas de espera;**

En el caso de los CeDIs y de los CPIs, las inscripciones se realizan de manera continua lo largo del año, y las responsables de priorizar con las Trabajadoras Sociales que entrevistan a las familias y establecen el índice de vulnerabilidad. En el caso de los CeDIs una de las entrevistadas señaló que:

*“Asistente social tienen todos. Es por medio de ésta que los papás vienen a una primera entrevista, se les toma los datos y se los deja en una lista de espera. Porque hay mucha demanda, las listas son muy extensas. Entonces bueno, después de esas entrevistas se hace una selección, se van llamando a las familias, y se hace una segunda entrevista con la psicóloga, después de ahí se presentan los papeles y el niño ingresa. Nosotros tenemos un cupo por salas” (P4. Directora de CeDI).*

Para los Jardines las inscripciones se realizan a través de un sistema on-line, por lo que los jardines y sus equipos no son parte en la tarea de asignar las vacantes, si no que reciben un listado con la nómina de los inscriptos y el número de orden. Fue de público conocimiento que el sistema tuvo muchas dificultades al inicio, y algunas de las cuestiones se han resuelto, sin embargo, una de las directoras señala los desafíos pendientes:

*“El sistema de inscripción ya desde hace unos años es el sistema de inscripción online, no fue como muy bien recibido de parte nuestra. Antaño, la inscripción la hacíamos nosotras, la verdad es que era un trabajo terrible, pero nosotras teníamos visualizados los nenes y las familias que iban a entrar, bueno, esto fue reemplazado por el sistema online, y sigue siendo muy complejo, más en esta zona. Yo tengo muchas familias de origen boliviano, hay algunos peruanos, hay algunos paraguayos, pero la mayoría son bolivianos, y al sistema online es complejo entrar, no funciona siempre, entonces muchas veces pasa, que si bien, desde el GCBA, han mandado algunos inscriptores, pero en el afán de entrar a sala de 3 años, ellos acuden a locutorios, los locutorios les cobran y tienen que elegir entre 8 escuelas, el que te anota en el locutorio te anota cualquier cosa,*

*y otra cosa que vengo diciendo es que la numeración de los jardines no colabora, porque muchas veces no corresponde con el número de escuela donde está ubicado. ¡Entonces chicos en sala de 3 nos quedan muchos afuera! Incluso hermanos, entonces hay veces que a las mamás les queda un nene en flores, otro acá. Y es una cosa muy angustiante. Así que, la inscripción online, nada, nosotros respetamos los términos, nos dan las listas, y entran” (P2. Directora de Jardín).*

Luego de que se produce por parte de las familias la aceptación de las vacantes, si quedaran cupos vacantes los directivos proceden a convocar en estricto orden a los que se encuentran en la lista de espera. Tanto los nombres de los inscriptos como los que quedan en lista de espera están disponibles en las carteleras de los jardines, pero los que quedan a fuera son muchos:

*“Nos queda una escuela paralela afuera, quedan hermanos afuera pero bueno, es una escuela chica, somos 170” (P2. Directora de Jardín Maternal).*

Un aspecto que no se visualiza en la normativa, pero surge en las entrevistas, son los mecanismos que se implementan para tratar de satisfacer las demandas de quienes se inscriben, pero no acceden a una vacante no por falta de vulnerabilidad que lo amerite sino por escasez de vacantes. Por ejemplo, en uno de los CeDIs, la Directora al preguntarle por los cupos en el lactario, decía que:

*“En este momento son 5. Porque en realidad van pasando, a medida que van caminando van pasando a la otra sala.” (P10. Directora de CeDI).*

Porque la estrategia que tienen es ir liberando lugares en el lactario para poder ingresar bebés que nacen a lo largo del año, y el criterio es pasar a la sala de 1 año a las niñas/os que comienzan a deambular.

Hay una característica de los CeDIs y los CPIs que los diferencia de los Jardines en un aspecto fundamental vinculado a la necesidad que tienen las familias de conciliar el trabajo y el cuidado de las niñas/os. Estas políticas no se ciñen al calendario escolar del sistema educativo:

*“La diferencia con los colegios, es que los CeDIs no cierran. Por eso te decía que cada CeDI trabaja con la población que asiste. Rayito que es el que te decía que abre los fines de semana, no cierra en el verano. El de Agronomía, va población que es clase media, y hay muchos que ya los tienen como parte de la comuna se inscriben, fueron sus hijos.” (P.1 Responsable de Política CeDIs).*

El CeDI es algo valorado por las familias, ya que según cuenta una de las entrevistadas:

*“Cuando está por llegar el verano, llega gente que los quieren anotar por las vacaciones, nosotros obviamente no los podemos anotar porque también nos tenemos que tomar vacaciones. Durante el verano no hay ingresos, continúan los chicos que vinieron en el ciclo lectivo anterior” (P4. Directora de CeDI).*

En este sentido, una de las trabajadoras sociales entrevistadas ponía el énfasis en la importancia que tiene la vacante en el CeDI para la mayoría de las familias que forman parte de la población que tiene prioridad para acceder a la vacante por ser empleados del Ministerio:

*“Se vienen a anotar con el Evatest en la mano! Se entera la madre, el padre y yo. Después esperan para contar en el trabajo”. (P10 Trabajadora Social CeDI).*

Además de la cuestión de la modalidad de inscripción, que, en el caso de los jardines es más rígida en cuanto a los períodos de inscripción y los criterios, una de las cuestiones que más surgió en las entrevistas al preguntar sobre las vacantes y las listas de espera, es que la oferta es escasa, hay mucha gente que se inscribe y queda excluida:

*“No hay suficientes lugares sobre todo maternas. ¡No alcanza! ¡No alcanza! No hay suficientes vacantes, porque no hay suficientes salas, porque no hay suficientes jardines” (P3. Directora de Jardín Maternal).*

*“Nosotros tenemos mil chicos y tenemos mil quinientos en lista de espera, uno lo dice así, pero cuando he estado como Directora de jardín, escuchas determinadas situaciones que sentís una impotencia al no poder darle la vacante. Y a veces lo que haces es un sobrecupo, y el sobrecupo baja la calidad, pero a veces evalúas y decís: tengo que hacerlo” (P5. Coordinadora Gral. CeDIs).*

*“Existen chicos a los que no se los pudo incluir aún, pero a todos los que tienen mayor índice de vulnerabilidad se les da vacante. Si en el lugar donde se inscribió no hay vacante se busca en otro centro. De hecho se abrieron muchos centros en los últimos dos años” (P12. Responsable de CPIs).*

Los testimonios de las entrevistadas ponen en evidencia que muchas veces se encuentran en la necesidad de decidir entre otorgar una vacante a una niña/o que la necesita aun cuando el cupo está cubierto, y el riesgo al que se exponen con esa decisión tanto en función de la calidad del cuidado que pueden ofrecer al grupo entero al incluir más chicos y los riesgos a los que se expone al niño/a de no incluirlo.

Una vez más se pone en evidencia la cantidad de niñas/os que no tienen garantizado su derecho al cuidado y educación en la primera infancia lo cual es una responsabilidad del Estado.

A modo de conclusión del presente capítulo, es importante volver a destacar que acceder a una vacante en un centro de cuidado y educación durante los primeros años de vida es un derecho que en la CABA es ejercido por un porcentaje muy pequeño del total de los titulares del derecho. La estrategia de ampliación de la cobertura que se ha impulsado en los últimos años a través de la creación de Centros de Primera Infancia, si bien contribuye

a la ampliación de la cobertura, lo hace bajo el criterio de la ampliación destinada a los sectores más vulnerables de la población, por lo que se aparta del criterio de ejercicio del derecho para priorizar en función de la vulnerabilidad. Es cierto que desde un enfoque de equidad es razonable priorizar a quienes más lo necesitan, pero el sistema educativo formal estableció un sistema de inscripción online que se convierte en una barrera de exclusión para las personas con mayor vulnerabilidad. Como se planteó en el capítulo 2 el Estado debe generar una estrategia de ampliación de la cobertura que muestre el compromiso de generar la estructura necesaria para que el derecho pueda ser ejercido por todos en el mediano plazo.

## Capítulo 6

### El desafío de la calidad del cuidado y educación en Jardines, CeDIs y CPIs

Partiendo de la comparación realizada en los capítulos anteriores, que incluyó el análisis normativo, datos estadísticos, la cobertura y los criterios de accesibilidad a la oferta pública de cuidado y educación en la CABA, en este capítulo se incluirá el análisis de las dimensiones que hacen a la calidad de la oferta de cuidado y educación y se enriquecerá la información sobre los estándares y criterios con los aportes obtenidos en las entrevistas con los actores clave.

#### ***Concepción y tensión entre cuidado y educación***

Antes de avanzar en el análisis de las dimensiones de la calidad, parece oportuno destacar que el trabajo de campo permitió constatar la percepción propia de las entrevistadas respecto de la unión y reciprocidad propia entre cuidado y educación en los primeros años de vida. Así se manifestaron las entrevistadas:

*“Es muy difícil dirigir un jardín maternal, tenés un montón de variables, los cupos, el comedor, que lechita de 3 meses, de 4 meses, el de 6. Es un trabajo muy meticuloso. Porque el hilo está cruzado con la crianza, educación y crianza, lo que si nos propusimos es borrar la palabra asistencialismo” (P7. Responsable de Jardines).*

*“Yo considero que cuidamos y que educamos también, en las actividades que hacemos se inculcan valores, o sea, incluso en las actividades de rutina, esto del desayuno, de la servilletita, un montón de cosas que yo considero que estamos cuidando y educando” (P4. Coordinadora CeDI).*

*“Creo que cuando vos estás cuidando estás educando y cuando estás educando estás cuidando. Cuidar desde tres aspectos, desde lo pedagógico, desde lo emocional, desde lo educativo, es el derecho del niño, tanto cuidarlo como*

*educarlo, y que no se le falte el respeto, por sobre todas las cosas” (P6.Coordinadora CPI).*

Como surge de los testimonios, hay un acuerdo en la mirada sobre la necesidad de cuidar para educar y educar al cuidar, por lo que la “dicotomía” no se encontró tan vigente. Sin embargo, se vislumbraron ciertas tensiones vinculadas con las funciones que desempeñan las distintas políticas, y sobre el hecho de que se trate de políticas diferenciadas, dependientes de distintos organismos:

*“Es muy diferente, tener una propuesta pedagógica que no tenerla, Entonces hay mucha diferencia entre una sala de 3 y un CPI. Es cuidar a un niño, que está muy bien, y se da muy bien, pero no se da una parte pedagógica” (P.2. Directora de Jardín).*

*“Es imposible separar Educación y crianza, no digo que no haya contenidos educativos, porque los hay, pedagógicos, pero prima la mirada social” (P5. Coordinadora Gral. CeDIs)*

*“Es una pena que los CPI no formen parte de la educación formal, porque si vos vieras nuestras carpetas pedagógicas, las reuniones que tenemos, las exigencias, las planificaciones, todas tenemos el título, asique sí, lo vamos a seguir cuestionando hasta el momento que se cumpla. No sé cómo trabajan en el Estado, porque no he trabajado, pero tenemos muchas semejanzas. Mismo desde los informes, porque se trabaja igual” (P6. Coordinadora CPI).*

Algunas de las entrevistadas que provenían del sistema educativo formal, hicieron énfasis sobre la importancia de la cuestión pedagógica en la educación inicial, señalando que el rol distintivo de la educación inicial (formal, dependiente del Ministerio de Educación) ofrece educación, más allá del cuidado que es condición necesaria la primera infancia. Por el contrario la percepción de las maestras en los CPIs, es que es una pena que los CPIs no formen parte del sistema educativo formal, porque desde su perspectiva la función y las

características del cuidado y educación que ofrecen (los CPIs) es equivalente al que ofrecen los jardines del Ministerio de Educación -no se limita el cuidado sino que aborda los procesos de aprendizaje y enseñanza adecuados a la edad.

***Análisis de la dimensiones de la calidad en función de los resultados del trabajo de campo.***

Como ya se mencionó en la presentación de la metodología de investigación, las dimensiones identificadas para determinar la calidad de la oferta de cuidado y educación para niñas/os de 0 a 3 años, fueron construidas a partir de la revisión bibliográfica en materia de estándares de calidad del cuidado. Las entrevistas semiestructuradas realizadas a funcionarias responsables de políticas públicas de cuidado y educación de niñas/os de 0 a 3 años de la CABA incluyeron preguntas vinculadas a cada una de las dimensiones identificadas: i) calificación del personal, modalidad de contratación y capacitación continua; ii) tamaño de los grupos y la relación de proporción entre docentes y alumnos/as para las distintas salas; iii) planificación y la definición de contenidos pedagógicos, iv) pertinencia cultural e inclusiva; v) enfoque de género y trabajo con las familias; vi) alimentación en los centros; vii) infraestructura, mobiliario y materiales didácticos; viii) seguridad en los centros, ix) supervisión, entidades fiscalizadoras o instancias de control; y x) interrelación con otras instituciones de Salud, Consejo de Derechos, Educación.

La fluidez con la que se desarrollaron las entrevistas realizadas dio cuenta de la pertinencia de las dimensiones abordadas y la cantidad de respuestas que enriquecieron el análisis de cada una de las dimensiones también reflejó que las distintas personas entrevistadas fueron correctamente identificadas en relación al objetivo de la investigación.

### **6.1. Calificación del personal, modalidad de contratación y capacitación continua**

La calidad de recursos humanos no solamente se puede analizar en términos de la formación técnica y profesional, y el adecuado entrenamiento, sino también tomando en cuenta la capacitación continua y la formación permanente. Las personas que se ocupan de las niñas/os tienen que tener formación específica sobre el desarrollo infantil, para realizar un trabajo de calidad; comprender la conducta y, responder a ellas de manera adecuada y sensible. Si no cuentan con formación suficiente, se corre el riesgo de que actúen en función de sus experiencias personales, lo que no siempre prepara para estar a la altura del rol ni reconocer los signos de problemas del desarrollo, para comunicarlo a los padres y a los profesionales del centro lo que permite una derivación y respuesta temprana (Lieberman, 1997 citado en GIEP-ODM-IMM, 2009).

Asimismo, la modalidad de contratación es determinante para garantizar la continuidad de los maestros y cuidadores, lo que es una condición importante para que las relaciones afectivas no se afecten por partidas y reemplazos (movilidad del personal). Quienes asumen un compromiso con el trabajo aseguran relaciones más ricas y estimulantes con las niñas/os y mejores resultados que aquellos que lo consideran un trabajo temporario. Esto implica un fuerte compromiso emocional de los equipos de trabajo. Las niñas/os requieren permanencia y constancia de las figuras de apego, por lo que la permanencia de los equipos de trabajo en los centros es un aporte esencial a este desarrollo (Lieberman, 1997 citado en GIEP-ODM-IMM, 2009).

En relación a este conjunto de dimensiones que hacen a la calidad, cabe destacar que la información obtenida a través de las entrevistas da cuenta de la diversidad de situaciones que se presentan.

Los Jardines dependientes del Ministerio de Educación, sólo tienen maestras profesionales a cargo del cuidado y educación de las niñas/os. Los puestos son estables y se ganan por puntaje en concursos públicos (el puntaje se calcula a partir de la formación profesional, las capacitaciones complementarias, las evaluaciones de los superiores y los años de antigüedad).

*"Todas somos docentes recibidas acá, las celadoras, las maestras de música, todas". (P7. Responsable de Jardines de Infantes).*

En relación a la capacitación continua, tanto desde las supervisiones como desde las direcciones de los jardines se promueven las capacitaciones en servicio, y la modalidad de contratación genera incentivos, ya que otorgan puntaje que sirve a la hora de concursar por cargos de mayor dedicación horaria, estabilidad y/o jerarquía dentro del sistema.

*"La verdad que las docentes son todas profesionales, y entonces ya de por sí tienen todas el título de educación inicial, el docente todo el tiempo se está capacitando, y más en el nivel inicial, no se para de hacer cursos, porque hay cursos en servicio, y cursos fuera de la escuela, y el docente está en continua capacitación" (P7. Responsable de Jardines de Infantes)*

En los CeDIs la situación respecto del personal es diferente, ya que el personal a cargo del cuidado no es profesional. Son denominados APIs y son personas contratadas mucho tiempo atrás, que tenían vocación de cuidar niñas/os, madres o vecinas que se incorporaron como personal de cuidado

*"Nosotros somos Educación No Formal, entonces no es necesario el título habilitante para los lugares, lo que hemos planteado como política, es que quien dirige la institución o al menos alguno de los dos, porque hay una coordinadora institucional y una pedagógica, una de las dos tenga formación en lo que es*

*Ciencias de la Educación, y ampliándolo, psicología, psicopedagogía, ciencias de la educación, trabajo social aplicado a niñez” (P5. Coordinadora de CeDIs).*

A pesar de que en los últimos años las incorporaciones de personal fueron realizadas con un criterio de formación profesional en el ámbito de la educación, la modalidad de contratación a pesar de ofrecer estabilidad -la mayoría son personal de planta del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat- la remuneración representa un problema a la profesionalización, ya que las API cobran un salario menor al de una maestra en el sistema educativo lo que genera hay incentivos para migrar hacia puestos en el sistema educativo.

*“Las docentes se terminaban yendo, por los sueldos” (P4. Coordinadora de CeDi)*

A pesar de la baja profesionalización de los cuidadores, tanto en el nivel de la responsable de la política, como de la coordinadora del programa y de los centros visitados, se hizo mención a una tendencia a mantener capacitaciones periódicas en temáticas relacionadas con el cuidado, educación y desarrollo de niñas/os pequeños.

*“Cada gerencia arma la capacitación y depende directamente de mí el área de capacitación donde ellos presentan la planificación y lo que intentamos es que en todas las capacitaciones que hay en la Dirección de Niñez y Adolescencia puedan participar todos los trabajadores de la Dirección. Por eso la centralizamos en el área de capacitación, porque además están avaladas por el Instituto de la Carrera” (P1. Responsable de Política, CeDIs).*

En el caso de los Centros de Primera Infancia, un requisito establecido por parte del programa es que las personas a cargo de las niñas/os sean maestras tituladas, aunque no en todos los casos fueron claros en los CPIs respecto del cumplimiento de este requisito. Sin embargo, en uno de ellos la directora señalaba que:

*“La mayoría esta acá porque elije estar acá, la docente generalmente quiere entrar a educación, no todas lo logran, cuando llegan, al menos a este CPI, van generando una actividad comunitaria que se les va adhiriendo a su identidad, es difícil que se vayan” (P11. Directora de CPI).*

Como el requisito de ser docente está presente desde lo formal, la gran mayoría son maestras recibidas, sin embargo, al hablar con algunas de ellas, manifestaron de modo claro que la situación contractual no es satisfactoria:

*“No somos parte del gobierno de la Ciudad, y tampoco nos pagan como docentes. No tenemos antigüedad, figuramos como administrativas y tenemos el sindicato de deporte [Entidades deportivas]. Nada que ver con la rama docente. Es más el recibo de sueldo dice primer administrativa. Y se paga en cuanto a lo que se cree necesario, y se puede pagar. Tenemos un aumento por año” (P6. Directora de CPI).*

Las condiciones de contratación afectan la motivación y estabilidad del personal:

*“el problema es que no corremos con antigüedad docente, no corremos con puntaje, entonces estamos perdiendo el tiempo, por así decirlo. No se nos valora nada. No tenemos lo mismo” (P6. Directora de CPI).*

En relación a las capacitaciones desde la Dirección de los CPIs se informó que se articulan capacitaciones con la Dirección General de la Mujer, para que puedan abordar las cuestiones de género y violencia. Con la Dirección General de Adicciones para trabajar estrategias con las familias evitando y derivando los casos en que tienen consumos problemáticos que afectan el desarrollo de las niñas/os. También se realizan capacitaciones con la Dirección General de Asistencia a la víctima, en cuestiones relativas a trata de personas, explotación laboral y sexual. Las capacitaciones muchas veces son en servicio, y otras veces se organizan reuniones por regiones de CPI.

A partir del análisis de las implicancias que tiene la calificación del personal, la modalidad de contratación y la capacitación continua, se evidencia que en los tres casos el tema es considerado como una dimensión relevante para que el servicio de cuidado y educación ofrecido sea de calidad. En este aspecto, tanto los jardines maternos del Ministerio de Educación, como los CPIs cuentan con la ventaja de tener un sistema que sólo incorpora personal con formación profesional, lo cual es un aspecto en que el servicio es de mayor calidad que el cuidado que se ofrece en un CeDI.

### ***6.2. Tamaño de los grupos y la relación de proporción entre docentes y alumnos/as para las distintas salas***

A la hora de ofrecer un servicio de cuidado y educación para la primera infancia de calidad algunos factores a considerar son: a) la cantidad de niñas/os que se incluyen en una sala, y la cantidad de maestros que se destinan su cuidado y educación. Cualquier educador puede tener contactos frecuentes y armoniosos con un número limitado de niñas/os; la numerosidad es una de las fuentes principales de estrés en su trabajo. El estrés empobrece los intercambios espontáneos e individualizados, y rutiniza las actividades. Una relación entre 3 a 5 niñas/os por adulto (especialmente, en los primeros dos años) permite sostener una cierta espontaneidad, así como prestar atención al malestar (a la angustia del niño) antes que devenga inmanejable. b) Aun cuando la relación de niñas/os por adulto es conveniente, muchos niñas/os pequeños juntos pueden fácilmente hacer que la tarea sea agotadora e inmanejable; son recomendables grupos no mayores de 8 a 10 niñas/os por sala, lo que permite una mayor disponibilidad afectiva y una gestión más flexible. c) La presencia de un segundo adulto resulta muy recomendable ya que reduce los riesgos de maltrato, en la medida en que hay siempre un testigo potencial y también permite que

cada adulto corra menos riesgos de sentirse sobrepasado, ya que puede delegar su responsabilidad antes de sentirse sobrecargado, que no puede más” (Lieberman, 1997, citado en: Canetti, Cerutti y Girona, 2015).

La relación de adultos por niñas/os se encuentra fijada normativamente en los casos de los Jardines, los CeDIs y los CPIS.

*Tabla 10. Comparación Normativa que establece cantidad de niñas/os por maestro según sala.*

	Jardines M de E Dec. 1990/97		CeDIs Res 114-MDSGC- 2010	CPI Dec 306/09
	Mínimo para abrir	Máximo para funcionar		
Sala Lactario	5 niños/as	6 niños/as	5 niños/as por API	5 niños/as por cada maestra jardinera, auxiliar o madre cuidadora
	(cada grupo de 5/6 por maestra es una sección, en la misma sala pueden haber hasta 4 secciones, si el espacio lo permite)			
Sala Deambuladores	7 niños/as	9 niños/as	7 niños/as por API	5 niños/as por cada maestra jardinera, auxiliar o madre cuidadora
	(cada grupo de 7/9 por maestra es una sección, en la misma sala pueden haber hasta 3 secciones, si el espacio físico lo permite)			
Sala de 2 (dos) años	15 niños/as	21 niños/as	10 niños/as por API	24 por cada maestra con auxiliar
	Puede contar con celador/a			
Sala de 3 (tres) años	18 niños/as.	25 niños/as	12 niños/as por API	24 por cada maestra con auxiliar
	Puede contar con celador/a			
Sala de 4 (cuatro) años	18 niños/as	30 niños/as	No está especificado en la norma.	24 por cada maestra con auxiliar
	Puede contar con celador/a			

Fuente: Elaboración propia en base a la normativa que regula la materia de cada una de las políticas.

Como puede apreciarse de la comparación de la normativa que regula la relación de maestros/cuidadores por cantidad de niñas/os en cada tipo de sala, hay algunas diferencias significativas, por ejemplo en el caso de los CPIS que se establece que la sala de deambuladores se debe mantener la misma relación que en el lactario (5 niñas/os por

maestra, auxiliar o madre cuidadora). Esto podría verse como un estándar de calidad mayor, pero no hay que dejar de considerar que de los testimonios de las entrevistadas surge que en CPIs la mayoría de las salas son a partir de los 2 años. Y otro elemento a destacar es que en los CPIs se incluyen las auxiliares y las madres cuidadoras como opción para estar a cargo del cuidado y educación de las niñas/os, cosa que se puede señalar como una debilidad o riesgo para la garantía de calidad. En el caso de la sala de 2 años, los CPIs regulan que pueden atender en la misma sala hasta 24 niñas/os, mientras que en Jardines el máximo se limita a los 21 niñas/os (con celador/a) y en el caso de los CeDIs a 10 niñas/os por API. En este caso no se pudo verificar normativamente ni en las entrevistas si se garantiza que en cada sala haya por lo menos 2 adultos responsables del cuidado del grupo (2 APIs) aunque eso implique que en la sala haya 20 niñas/os lo que contribuye al control mutuo, la posibilidad de que alguien quede a cargo del grupo ante la necesidad de un API de retirarse para atender a una niña/o en particular, etc. Tanto en Jardines como en CPIs queda claro desde la normativa que cada sala está a cargo siempre de al menos 2 maestros (lactario/deambuladores) o 1 maestro y 1 celador/a.<sup>36</sup>

De la información obtenida a partir de las entrevistas se refuerza que las proporciones establecidas en las normas se respetan:

*“Lo que pasa es que el nivel inicial es caro, a efectos económicos, y así como esta impuesto es caro, porque vos tenés un docente por 5 bebés, en lactario. Un docente con 5 o 6 bebés, es una proporción, está estipulado en esa normativa. En deambuladores es de 7 a 9 niñas/os por docente. Y en sala de 2 hasta 21 chicos, una docente y una celadora.” (P7. Responsable de Jardines)*

---

<sup>36</sup> Cabe aclarar que el uso de la palabra celador, que tiene un sesgo carcelario es un término que surge tanto de la normativa como de las expresiones de los entrevistados.

En el caso de los CPIs se pudo apreciar que si bien el Decreto 306/09 establecía que cada sala podía tener un máximo de 24 niñas/os, la sala de 45 días a 1 año debía contar con un maestro/a, auxiliar o madre cuidadora cada 5 niñas/os, y las restantes un maestro y un auxiliar por sala. Posteriormente a través de la Resolución 407/13 del MDHyH se dispuso la modificación de los lineamientos generales y objetivos del programa y la aprobación del “Manual de Procedimientos”. Es llamativo en que en el mencionado manual no aparecen referencias a la cantidad de niñas/os/as por sala, si bien se enumera cuáles serán las salas que pueden conforman un CPI, se aclara que “la determinación de la población etárea a abarcar se encontrará sujeta a la demanda territorial y disposición del espacio físico de la institución” (sección VI del Manual de Procedimientos, página 2). Por otra parte, fuentes secundarias señalan que a principios de 2015 había un promedio de 30 niñas/os por sala de 1, 2 y 3 años, y de 15 bebés en las salas de lactantes (CIPPEC, FLACSO y UNICEF, 2015). En relación a la presencia de un segundo adulto, en los jardines del Ministerio de Educación parece ser una cuestión que está instalada, tanto las directoras como la responsable entrevistada hablaron de las parejas pedagógicas y de la importancia de que sean 2 los adultos a cargo en una sala. En el caso de los CeDIs no es tan claro, ya que mientras los responsables de políticas hablaron de que intentan favorecer el trabajo a partir de parejas pedagógicas, en las entrevistas con las coordinadoras de centros se puso en evidencia que al menos alguno de ellos no cuentan con dos docentes por sala.

En el caso de los CPI al visitar los centros en el contexto de las entrevistas no se pudo constatar si había más de una docente o adulto por sala.

*“el Ministerio de Desarrollo te dice: “vos querés poner más personal pone más” pero con ese mismo ingreso [\$2900 por chico] tengo que repartir en todo el personal” (P8. Directora CPI).*

Es posible que el sistema de contratación de maestras que tienen los CPI genere incentivos a no tener más de un adulto a cargo por sala, ya que los fondos que se transfieren están calculados en función de la cantidad de niñas/os que asisten y con ellos se financian todos los costos de funcionamiento de los cuales el salario de los maestros y auxiliares es el más alto.

Un aspecto que se relevó en las entrevistas y que merece ser destacado en este apartado es que tanto los CeDIs como los CPIs pusieron en evidencia la dificultad que se les presenta para mantener el funcionamiento de los centros ante las ausencias de los docentes, ya no cuentan con un sistema de suplencias y hay veces que les quedan aulas sin maestros. Este planteo es muy importante porque por un lado pone en evidencia la precariedad o debilidad de ambas políticas para resolver una cuestión tan cotidiana como la ausencia de docentes, APIs o auxiliares, cosa que es inevitable. Por otra parte también pone en evidencia que no existen en todas las salas al menos 2 adultos por grupo ya que como mínimo (y bajando el estándar de calidad) el otro adulto de la sala podría estar a cargo del grupo completo transitoriamente. En el extremo del caso, ante licencias de larga duración (enfermedades de largo tratamiento, maternidad, etc.) ninguna política de cuidado y educación puede funcionar adecuadamente sin una estrategia de suplencias.

### **6.3. La planificación y la definición de contenidos pedagógicos**

La planificación pedagógica de los Jardines del Ministerio de Educación, en el nivel inicial responde a un currículum al que se ajustan todos los establecimientos. Y se plasma

anualmente a través de un proyecto general, en cual se enmarcan los proyectos de supervisión. A su vez, cada escuela realiza un Proyecto Escuela que establece ciertos objetivos y ejes de trabajo dentro del cual se insertan los proyectos áulicos. Una de las funciones de la supervisión es que haya coherencia y cohesión entre los distintos niveles de planificación. Y que las capacitaciones que se realizan a los equipos de conducción escolar y docentes se vean reflejados en las actividades pedagógicas que se realizan en las aulas.

El modelo de abordaje del nivel inicial del sistema educativo se presenta para los CPIs y los CEDIS como el modelo a seguir. La utilización del modelo se pone en evidencia en al replicar las estrategias propias del sistema educativo como la planificación anual, el proyecto institucional (en educación Proyecto Escuela) y la planificación de actividades por edad y sala.

#### **6.4. Pertinencia cultural e inclusiva**

Las propuestas educativas y de cuidado para niñas/os pequeños deben contener en sus currículos la noción de pertinencia cultural e inclusiva. En Argentina, el respeto al niño a partir de su historia y su cultura puede entenderse como la forma en que se plasma este estándar (Marco Navarro, 2014). La diversidad cultural de las niñas/os y las familias es un aspecto que atañe al trabajo que se realiza desde cada una de las tres políticas analizadas. Al preguntar respecto de la presencia de niñas/os migrantes en todos los casos la respuesta fue que sí y se pusieron en palabras los diversos orígenes y también las estrategias que se implementan para la inclusión e integración:

*“Este año tenemos un niño brasilero, y la mamá le habla en portugués y el papá en castellano, el hace como una mezcla, se llama Joao. Entonces bueno, lo que*

*tenemos en cada escuela es integrar la diversidad cultural, sea cual sea. Si un nene dice botar en vez de tirar, ¡es su lenguaje!” (P3. Directora de Jardín).*

*Población de todo lo que es Latinoamérica, y hemos tenido muchos chicos ucranianos. Es una cultura muy diferente, pero los chicos tienen esta plasticidad de aprender dos idiomas, entonces rápidamente el chico aprende el idioma” (P5. Coordinadora de CeDIs)*

*“Tuvimos rusos, chinos. No sabíamos cómo hacer y la mamá venía siempre con una amiga, para las entrevistas. Otra mamá que tenía que firmar una autorización y no entendía para que era así que terminamos hablando con señas, esa era china. Los nenes muy bien, algunas palabras empiezan a decir, al principio se quedan callados pero eso no les impide jugar o integrarse” (P6. Directora de CPI)*

De los testimonios se desprende que se implementan estrategias inclusivas las maestras e instituciones buscan relacionarse con las familias independientemente de sus orígenes y con intención de generar vínculos e integración cultural:

*“Porque había gente de Perú, de Bolivia, argentinos, las chicas de sala de 3 hicieron un proyecto de que venían a contarnos una costumbre, o como se vestían, o canciones de allá.” (P10. Coordinadora de CeDI).*

*“Pasa con eso o con las costumbres, capaz que vienen de países muy retraídos, pasó con una nenita que era muy retraída, y cuando citamos a la mamá era igual” (P10. Coordinadora de CeDI).*

Independientemente de que se trate de Jardines, CeDIs o CPIs, surge de las entrevistas una vocación inclusiva, como principio, que no sólo se vincula con la cuestión del lenguaje o nacionalidad, sino también con otras cuestiones como las adaptaciones que son necesarias para que niñas/os con discapacidad puedan educarse y ser cuidados en estas instituciones:

*“Nosotros la diversidad presente la tomamos siendo una escuela integral y abierta. Abierta porque se abre a la comunidad e integral porque piensa al niño como un sujeto, y entiende que todos los factores de alrededor del niño condicionan al desarrollo integral de la persona, no es un fragmento. La inclusión la tomamos en todas sus dimensiones.” (P7.Responsable de jardines)*

*“La mirada que trabajamos nosotros desde la dirección es inclusiva. Entonces no debería ser un inconveniente que un chico ingrese con una discapacidad. Hoy no tengo un caso para decirte. La mirada es inclusiva, y con la modificación que sufrió el Ministerio se amplió, y dentro del Ministerio de Desarrollo Humano, hoy esta COPIDIS<sup>37</sup>” (P1. Responsable de Política CeDIs).*

De los testimonios se proyecta una mirada inclusiva, y adecuada en relación al derecho de niñas/os de ser incluidos, sin embargo aún hay barreras, por ejemplo, las edificaciones:

*“Yo creo en la inclusión también, creo que en la escuela tenemos que estar todos. Pero hay ciertas barreras arquitectónicas que no podemos pasar. Por ejemplo yo en esta escuela tan linda, tan vidriada y tan estéticamente hermosa, no tengo baños para discapacitados. Vos ves una rampa, pero si vos tenés que pasar esa puerta, la silla de ruedas no pasa” (P2. Directora de Jardín).*

Y otras barreras vinculadas a los apoyos que las maestras y cuidadoras necesitan para poder sostener adecuadamente las trayectorias del conjunto de los chicos con y sin discapacidad:

*“Yo le digo a la maestra “tenemos un chico autista”. Uno puede leer, se puede interiorizar, pero la maestra de especial es la que sabe cómo abordar. Es complejo. Estamos con la buena voluntad de las maestras, cuando tenemos problemas llamamos al Equipo de Orientación Escolar, y vienen. Pero como te comentaba hay una diferencia, el CEPAPI trata, el EOE observa, deriva. Y lo que*

---

<sup>37</sup> Comisión para la Plena Participación e Inclusión de las Personas con Discapacidad. Recomiendo el listado de siglas al inicio

*pasa es que ¡le dan un turno en el hospital para dentro de 2 años!” (P2. Directora de Jardín)*

En el testimonio anterior se pone en evidencia la barrera de la formación especializada, ya que para contribuir al pleno desarrollo y garantizar los derechos de las niñas/os con diversas discapacidades se requiere de conocimientos y herramientas adecuadas que enriquezcan la inclusión.

El enfoque inclusivo en el sistema educativo (Jardines) en materia de niñas/os con discapacidad data de 2006, cuando se modificó el sistema y se determinó que la educación especial dejaba de ser un nivel para ser una cuestión transversal:

*“Lo ideal sería que tuviera el mismo seguimiento que anteriormente, pero es difícil, por falta de recursos, porque hay movilidad, y las problemáticas son cada vez más complejas, no sé si porque son cada vez más complejas o porque se visibilizan más” (P7. Responsable de jardines).*

*“Pero bueno, la vamos llevando, si vos me preguntás éste año, todavía no tengo ninguna maestra integradora, y tengo un par que están pedidas del año pasado” (P2. Directora de Jardín).*

Los CeDIs y CPIs también tienen una mirada inclusiva e incluyen en sus centros chicos con distintos tipos de discapacidad:

*“Son chicos que tienen un retraso madurativo, deficiencia mental, y cuentan con una maestra integradora cada uno, que vienen de otros centros, y son porque la mamá pudo lograrlo a partir de su obra social. Así que la maestra integradora trabaja para el centro pero de manera conjunta con nosotras” (P6. Directora de CPI).*

*“Tenemos a ver...un nene que tiene maestra integradora, viene al jardín de infantes, viene solo un turno, tiene como un TGD. Después tenemos muchos nenes que no han tenido un tratamiento, quizás vienen desde muy chiquitos, y*

*vinimos acompañando, acompañando pero quizás por la falta de recursos, es muy difícil para el que no tiene una obra social, el que no tiene una familia constituida, una mamá sola...hay varios de esos. Están sin nada" (P8. Directora de CPI)*

*"Tenemos una nenita Down, tenemos un nene autista, otros sin diagnóstico, tenemos de todo. Con el tema de discapacidad tenemos la posibilidad que colaboren las escuelas de educación especial, y por suerte nosotros tenemos buen vínculo con la 9, la 8 y la 14. Y las niñas/os que tenemos acá, que no alcanzan el desarrollo que consideramos que debería tener con la edad que tiene, les pedimos a los papás que pidan estimulación en la 9. Los de 3 en la 8, la 8 tiene una estimuladora vocal que viene a este CPI, este año trabajamos con la 17 también." (P11. Directora de CPI).*

*"Nosotros por la edad de los chicos, por más que no quisiéramos hacer integración, la haríamos igual, porque cuando vos tomas un chico de 45 días no sabés su desarrollo cognitivo, y sería muy cruel que no pudiéramos abordarlo. Entonces, salvo que al ingreso el chico tenga alguna patología que sea incompatible con el trabajo dentro de los CeDIs ¿qué quiere decir? Si el chiquito tiene una parálisis...nosotros no tenemos cargo de enfermera, entonces no podríamos tomarlo" (P5. Coordinadora Gral. de CeDIs).*

*"Mientras lo podamos manejar bien, pero como te digo, son Juana y Ceci las que primero hacen la entrevista. Hemos tenido nenes con TGD, y en sala de 3 le pusieron una maestra integradora, la madre peleó mucho para que sea así" (P10. Coordinadora de CeDI).*

Todos los testimonios presentados, dan cuenta de que la inclusión es un hecho, que genera adecuaciones por parte de los centros para poder brindar una respuesta satisfactoria, pero también pone en evidencia la escasez de recursos institucionales. En la mayoría de los casos la solución es aportada por la Obra social de la familia, y donde eso no es una opción

los centros articulan con los efectores públicos de salud, pero los plazos de respuesta no son satisfactorios.

En conclusión, desde lo formal los servicios son inclusivos, pero en la práctica, hay limitaciones para que se puedan garantizar condiciones satisfactorias de cuidado y estimulación y los apoyos que el sistema prevé como soporte no siempre se hacen presentes en tiempo y forma.

#### **6.6. Enfoque de género y trabajo con las familias;**

Dada la corta edad de las niñas/os que asisten a estos centros de cuidado y educación el trabajo articulado con las familias es crucial. Es importante que se trabaje sobre la noción de familia y no de madres, porque se entiende que es importante dar participación a los padres en el cuidado y educación. Desde la primera infancia, en general se introducen y reproducen patrones de género que estigmatizan y refuerzan los ciclos de violencia de varones contra mujeres. Un estándar de calidad es que los centros de cuidado y educación promuevan la igualdad de género y se evite la discriminación.

Indagando sobre el abordaje que se realiza en esta materia, surgen experiencias que cabe destacar, por ejemplo en relación a cambiar los estereotipos de género:

*“En cuanto a los padres, estamos trabajando, pedimos capacitaciones en Educación Sexual Integral, nos están ayudando personas de la Secretaría de género y estamos empezando a pensar con las maestras estos temas, de qué manera el jardín no reproduzca que los nenes juegan con esto, las nenas con esto, romper los estereotipos. Pero te digo que me metí de lleno en esto y es muy complejo. Bueno...y el proyecto se llama “Mujeres tenían que ser” como el libro de Pigna” (P2. Directora de Jardín).*

*"Las maestras comentaron que dentro de música, iban a tomar a Tita Merello, el prototipo de mujer, el tema de las anti princesas, y una dijo: "sí, además algo que quedó en la memoria popular era hacerse el PAP, y que podía instaurarse para que se hable en las familias". Y resulta que una mamá me dijo: "yo le mando el tambor de su abuelo, pero la nena no lo puede tocar, porque es mujer". Yo le dije que se lo mande igual, y acá lo tocó, y bueno, con cambiarle la vida a una es algo! ¡Que sí que puede tocar el tambor! Que no lo tiene que tener metido en el placard porque es mujer" (P2. Directora de Jardín).*

También el modo de dirigirse a la familia demuestra el enfoque de género desde el cual se posicionan los centros:

*"Las notas siempre van a la familia. No es "mamá" es "familia". Tratamos de no estereotipar, lo mismo con los colores. Hoy estábamos hablando de los colores, y por ahí hay un varón que le gusta el rosa, y evitar que lo carguen y le digan "esto es de nena". Y les explicamos que no, que los colores no son de nena o varón, sino que son de todos. Por ejemplo los viernes ellos se llevan la sabanita que traen para dormir, se la llevan para que la laven. Y ellos dicen: "mi mamá la va a lavar" y yo les digo "sí, mamá o papá la va a lavar" (P6. Directora de CPI).*

*"La idea es no seguir con los estereotipos, uno se tiene que ir adaptando a las distintas cuestiones sociales que van surgiendo, nosotros por ejemplo tenemos un informe social que ya lo hemos modificado, antes decía: "mamá-papá" y ahora pusimos opción de "mamá-mamá" o "papá-papá". Porque ya nos ha pasado de que vengan a pedir vacante dos mamás. Como antes ver a padres separados era rarísimo ¡ahora raro es ver padres juntos!" (P10. Directora de CeDI).*

Pero además de la cuestión de los juegos o actividades "permitidos" para las mujeres, hay cuestiones más serias, como por ejemplo, una de las directoras destacó las diferencias que las familias establecen entre sus hijas mujeres y los varones. Los esfuerzos que las familias

están o no dispuestas a hacer en función del género de la hija/o llaman la atención y refuerzan la necesidad de que desde las instituciones se promueva la equidad de género:

*"El varón es distinto a la hermanita. El lugar en la familia es distinto. Nos ha pasado con algunos nenes que necesitaban alguna estimulación o algo y con el nene reaccionaban de una manera, y cuando llegó la hermanita era diferente, es una cuestión cultural, de lo esperable para el futuro de un varón versus lo esperable para el futuro de una niña" (P8. Directora de CPI).*

Que las maestras, directivos y responsables de política identifiquen las cuestiones de discriminación basadas en el género y asocien los comportamientos machistas con pautas culturales a modificar, muestra que los responsables del cuidado tienen un grado de sensibilización.

Sin embargo, aún los desafíos son enormes, por un lado en relación a las familias y a las niñas/os por la etapa de la vida en que se encuentran y porque es más probable poder incidir en sus mentalidades y percepciones y promover el cambio en el largo plazo. Pero también en los propios equipos de los centros de cuidado y educación:

*"Género para nosotros no es género femenino solamente. Género es femenino y masculino. Hay que cuidar a los dos géneros, porque nosotros hemos visto esta tendencia tan marcada de cuidar a la mujer, ¡descuida al hombre! porque es un HDP y ya está. Y no es así, sino lo incluimos, ¡va a seguir siendo más HDP todavía! Cuando hay que llamar a uno de los padres, siempre digo: "llamaste al papa". Es más difícil hablar con el papa, siempre hablamos de los padres nosotros, no de la mama! Si hay un hombre dentro de la familia, es un hombre que incluir, por más HDP que sea, sino lo incluimos, lo que vamos a lograr es que el efecto sea negativo. Ahora si lo incluimos, aunque sea simbólicamente, siempre va a tener una función de límite. Si están los dos géneros, hay un límite para la criatura" (P11. Directora de CPI).*

Como puede apreciarse a partir del testimonio anterior, aún en un esfuerzo de mostrarse a favor de la equidad de género y de contribuir a cambiar prácticas culturales que desligan a los hombres de las tareas del cuidado y educación de las niñas/os, se filtran posiciones tradicionales, como por ejemplo la necesidad de que estén presentes los dos géneros<sup>38</sup> para que el niño cuente con límites en su crianza.

La relación de los centros con las familias también hace a la calidad del cuidado y educación que estos pueden brindar a las niñas/os. En este sentido, en el imaginario colectivo los jardines realizan menos esfuerzos por cooperar con las familias en la crianza y educación de los chicos, sin embargo, de las entrevistas surge que las tres políticas hacen esfuerzos por incluir a las familias en el cuidado y educación que brindan:

*“Hacemos muchas cuestiones de decir, dar herramientas a la familia, pero no todas las familias entienden, nosotras en sala de 3 hacemos muchas reuniones de pautas de crianzas, el poner los límites, para eso recurrimos al equipo de orientación escolar, recurrimos mucho al CESAC, que es la salita del barrio, y vienen las pediatras” (P2. Directora de Jardín)*

*“Acá hay una relación súper estrecha con la familia, el año pasado las familias nos decían: “es la mejor extensión de casa que encontramos”. Hacemos muchas jornadas, eventos, y para acompañarlos en los déficit sociales, o médicos. Llegan chicos acá que no tienen vacunas, documentos, ni las mamás tienen documentos. Y durante el tiempo que están en el CeDI hacemos un acompañamiento integral” (P4. Directora de CeDI).*

*“Según la temática que estemos trabajando en la sala, o alguna unidad didáctica o algún proyecto, para concluir o darle un cierre, hacemos un taller, que desde lo pedagógico ayuda a que ellos vean como nosotras trabajamos y que vean*

---

<sup>38</sup> La utilización de las palabras sexo y género como sinónimos pone en evidencia la poca familiaridad con la perspectiva de género.

*como los nenes están. Y que los nenes también vean el trabajar con el otro. El tiempito que uno tiene que estar como mamá, como papá, como tío, como prima, porque se perdió mucho. Se perdió por este sistema, por el trabajar, por el cocinar, se perdió el tiempo que uno tiene.” (P6. Directora de CPI).*

Según surge de las entrevistas, los CeDIs y los CPIs apoyan a las familias en cuestiones las vinculadas a las barreras burocráticas (gestión de documentación, DNIs, etc.) y de la oferta de servicios de salud. En este tipo de cuestiones es que se vislumbra como la pertenencia de la niña/o a un centro de desarrollo infantil o jardín, contribuye al hogar en su conjunto a acceder a ciertos tipos de asistencia vinculada con el derecho de la niña/o a gozar de buena salud, a la recreación, una alimentación saludable y todos los demás derechos que son interdependientes para el desarrollo pleno potencial.

Se pudo percibir en las entrevistas que hay cierto prejuicio de que los jardines tienen menos trabajo con las familias, sin embargo en los testimonios de las directoras y responsable de jardines, dieron cuenta de las estrategias que desarrollan para incluir en la estrategia educativa a las familias. En conclusión, del análisis de las entrevistas surge que tanto los jardines como los CeDIs y los CPIs hacen esfuerzos para incluir en su trabajo con las niñas/osa las familias, intentando generar espacios ricos de aprendizaje y disfrute por parte de las madres y padres, así como por parte de los chicos. Dada la escasa formación integral y aplicación de la Educación Sexual Integral de manera transversal, la calidad y equidad del cuidado y educación en este aspecto resulta arbitraria porque depende en gran medida de la buena voluntad y capacidad de las maestras y directivos por un lado y recursos propios de las familias (obra social, capacidad de exigir, etc.).

### **6.7. Alimentación en los centros**

Otro estándar de calidad tiene que ver con la alimentación que se ofrece en los centros de cuidado y educación de la primera infancia. La vigilancia, la detección y el tratamiento de la malnutrición deben realizarse durante toda la infancia, dentro y fuera del hogar. La asistencia a centros de educación desde edades tempranas parecería ser un factor que opera fomentando estilos de alimentación saludable y una mejora del estado nutricional (Canetti, Cerutti y Girona, 2015).

Este aspecto también fue abordado en las entrevistas, y se pudo apreciar que en las tres políticas se hacen esfuerzos para que la calidad de la alimentación esté garantizada. En todos los casos se ofrece alimentación durante la jornada, y es supervisada por equipos de nutricionistas y auditada por organismos de control interno y externo (CeDIs y CPIs).

Algunas de las cuestiones que vale retomar de los testimonios tienen que ver con los esfuerzos que se realizan para incorporar pautas de alimentación saludable:

*“Te digo que la gente de cocina hace maravillas. La verdad es que llega, llega en tiempo y forma, no tenemos problemas, todos los días hay algo de proteínas, la comida es excelente. No tenemos mayores problemas en eso. Tenemos leche maternizada para los bebés, no nos podemos quejar” (P5. Coordinadora Gral. CeDIs)*

*“Es uno de los ejes la alimentación, entonces hay un menú, mensual, hay convenios con empresas, y a cada CPI se le llevan los alimentos para la confección del menú, después vienen las nutricionistas, dos o tres veces en el año y los pesan y los miden a los chicos, con una autorización de los padres, no? para hacer un control. Hay cosas que siempre son modificables, a veces lo que se consigue no es lo que se quisiera, entonces se trata de mediar. A veces lo ideal...a ver qué se yo, ahora sacaron la acelga, la acelga terminaba en el*

*tacho! Los chicos no la comían, también es muy complejo, querer que los chicos coman algo que en la casa no lo comen” (P8. Directora CPI)*

Una situación que se identificó únicamente en los CPIs, es que el apoyo alimentario va más allá de las comidas que se ofrecen a todos los chicos en los CPIs, durante la jornada. En algunos CPIs además brindan apoyo alimentario a las familias, para los fines de semana, o para la cena:

*“El año pasado logramos que se llevaran la cena. Eso lo instrumentamos a partir de que requeríamos que el niño incorpore el derecho a una alimentación sana. Hay muchas casas compartidas, y se disputan la cocina, entonces el niño muchas veces se dormía sin comer, con eso el niño se asegura su comida. Después si la mamá cocina para el resto de la familia más tarde, no sé, pero el niño ya tiene su comida” (P11. Directora de CPI).*

Este apoyo es evaluado por los trabajadores sociales de los CPIs y se justifica especialmente en el hecho de que los CPIs atienden a la población más vulnerable, por este motivo todos los CPIs cuentan con cierta cantidad de alimentos secos, que están destinados para que se pueda ofrecer apoyo alimentario a las familias cuando se considere necesario.

#### **6.8. Infraestructura, mobiliario y materiales didácticos**

Estas dimensiones presentan situaciones similares entre las políticas analizadas, en general los edificios son propios, ya sean donados o cedidos:

*“Son edificios propios, algunos están cedidos, algunos están dentro de edificios municipales y se cedió ese espacio para el jardín, otros son donados” (P5. Coordinadora de CeDIs)*

Las mejoras y el mantenimiento se realiza a través de un proveedor dispuesto desde el Gobierno de la Ciudad, mientras que en el caso de los Jardines está tercerizado:

*Cada escuela tiene un arquitecto o arquitecta que es representante de una empresa. Cada necesidad que tenemos, nosotros llamamos a nuestra arquitecta, le decimos, qué necesitamos, por ejemplo si se nos rompió la canilla, y vienen. Nos responden maravillosamente, no nos podemos quejar. Las cerraduras vas a ver que hay muchas copias de llave, porque las cerraduras se rompen y ellos las reponen. (P3. Directora de Jardín)*

Mientras que en el caso de los CeDIs depende del propio Ministerio:

*"El Ministerio tiene una dirección general de infraestructura y es el que se encarga de hacer mantenimientos de los temas edilicios. Y estamos intentando hacer un trabajo de infraestructura fuerte, porque al ser un programa muy antiguo, lo que nos pasa es que ediliciamente hay que arreglar un montón de cosas, calderas!" (P1.Responsable de Política CeDIs).*

En varias entrevistas emergió la necesidad de mejorar y aumentar la estructura edilicia:

*"Pasar a tener una beca para las niñas/os de GCBA nos facilitó la ampliación, no edilicia, la ampliación edilicia la hicimos a partir del 2004 cuando llegamos a comprar la casa, pero la mayoría fue contribución del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, y a través de la Comunidad Europea otra vez. A partir de 2004, y 2007 fue cuando inauguramos la parte inferior y ahí empezamos a refaccionar, ampliar. Lo edilicio ya no da más!" (P11. Directora de CPI)*

*"Nosotros tenemos las 6 salas, la sala de música, tenemos la parte del área de dirección, tenemos cocina y un cuartito allá atrás. Yo pedí la construcción de la biblioteca, me dijeron que no, que no se pueden modificar los planos del edificio. Ahora me dijeron que van a hacer un relevamiento desde el Ministerio, midiendo las salas, la verdad que no tengo ni idea de que se trata eso" (P2. Directora de Jardín).*

Salvo en la Escuela Infantil, que fue construida especialmente a tal efecto y en los últimos años, la cuestión de la infraestructura surge relacionada con la necesidad de ampliar la cobertura, con poder atender a mayor cantidad de niñas/os.

En relación al mobiliario y materiales didácticos utilizados cotidianamente, la situación en general es que los centros se inauguran equipados, y luego el mantenimiento y compra de insumos didácticos (cartulinas, papeles afiche, crepé, goma de pegar, etc.) deben ser resueltos a través de los recursos de las Cooperadoras:

*"Algunas cosas nos las da el Ministerio, otras las compramos por Cooperadora. Nosotros no nos podemos quejar, de hecho hicimos muchos arreglos gracias a la Cooperadora. Te cuento que este año bajo bastante a lo que era el año pasado, con los papás que egresaron. Ahora se siente. Hay menos plata, pero bueno. No se recauda lo que se recaudaba antes" (P4. Coordinadora de CeDI).*

*"El mobiliario nos mandaron cuando inauguramos, y los juguetes también, y de ahí vamos reponiendo con la Cooperadora, cuando tenemos una platita que podemos gastar, vamos a Once y compramos de acuerdo a lo que falta por sala: cosas de doctor, o peluquería, se va comprando y también se compra un regalito para los que cumplen años" (P10. Coordinadora de CeDI).*

*"Lo pagan la Asociación Cooperadora, y la cuota de materiales de la familia, si hay un subsidio, pero el año pasado con el subsidio compramos el cañón y la pantalla, casi todo sale de la Asociación Cooperadora. Funciona muy bien! siempre está la feria del plato, rifas. Casi todo sale de ahí" (P9. Directora de Jardín).*

*"La mayoría se hace con compra de Cooperadora, el año pasado se hicieron el cambio de colchonetas de descanso a los nenes, se cambiaron los cambiadores, el maternal se pintó con fondos propios de la Cooperadora. Y cada año se dan de baja algunos materiales y se compran otros. Estamos por comprar algunos vasitos, ahora vamos a comprar cucharas." (P3 Directora de Jardín).*

El rol de las Cooperadoras es muy importante tanto en Jardines de Educación como en los CeDIs<sup>39</sup>. Sin embargo los CPIs tienen expresamente prohibido cobrar o recibir dinero de parte de las niñas/os ni de sus familias, bajo ningún concepto:

*"Hay cosas que están de siempre, hay cosas que vienen por donación, estas computadoras vienen todas por donación, algunas venían "hechas crema" y nos conectamos con una fundación que recibe computadoras y te arma algo mínimamente básico. Después, ahora hicimos un proyecto con una escuela de escribanos, que querían colaborar con algo y trajeron cosas que no teníamos, ¡cartulina! El patio está pintado recién por un proyecto de USA. Después lo que es mantenimiento utilizamos siempre el subsidio extraordinario del CPI. Nosotros que tenemos vidrios, lo que es Educación, hay un organismo que es ESCUELA SEGURA, y es muy hincha quinotos, nos han hecho cambiar todos los vidrios, tenemos muchísimo vidrio, teníamos un piso marrón anti golpes pero no era ignífugo, un nene se hizo una fractura de cráneo y nos lo hicieron sacar, llorábamos! Era inaccesible, pero bueno, vamos viendo, con muchos proyectos, nos manejamos con muchos proyectos" (P8. Directora de CPI)*

Entonces recurren a otras estrategias para conseguir recursos para cosas necesarias:

*"¡La otra vez hicimos una conexión con un grupo de farmacias! Es una red de farmacias que los empleados se juntaron y compraban un producto que la institución necesitara. Y después hacen un día, el día del voluntario, y se juntan en la esquina de la farmacia, de las distintas sucursales y buscan voluntarios que quieran colaborar, y los invitan a comprar cosas de una lista que ellos tienen, y así nos trajeron: algodón, oleo, curitas, ¡cosas que salen como agua acá! Con eso dos meses estuvimos. Esas cosas no les puedes pedir a los papás. Es un lujo" (P8. Directora de CPI)*

---

<sup>39</sup> Según surge de las entrevistas, gracias a los esfuerzos que realizan madres, padres y docentes a través de las cooperadoras se consiguen la gran mayoría de los insumos y materiales que hacen al funcionamiento y mantenimiento de los jardines y CeDIs. Esta situación genera desigualdad porque los esfuerzos son dispares y los recursos disponibles dependen en gran medida del tipo de comunidad en la que se inserta cada institución/cooperadora.

*"Nosotros fortalecemos el CPI con los resultados que tiene el equipo de marketing, que obtiene recursos por otro lado, nosotros repartimos calzado por donaciones que hacen marcas que consigue el equipo de marketing. La leche nos la dona, no me acuerdo quien, pero nos la donan. Una leche nos da el Estado para las niñas/os pero la que repartimos es la leche que dona una empresa." (P11. Directora de CPI).*

Las situaciones resaltadas sobre la escasez de recursos y la necesidad de recurrir a estrategias de recaudación de fondos y donaciones son alarmantes. Lo que estos testimonios ponen de manifiesto es que los fondos con los que se financian los CPIs no son suficientes para cubrir los costos de los elementos necesarios para un correcto funcionamiento. Y otra vez surge la cuestión del azar en contraposición al derecho, las familias no eligen a qué CPI les corresponde ir, y algunos CPIs cuentan con más recursos que otros para afrontar los costos de funcionamiento y para obtener recursos que contribuyen a que el cuidado y educación que brindan sea de mayor calidad. Sin embargo, de la entrevista a otra directora de CPI, surge que allí realizan las compras de materiales y luego presentan los comprobantes para obtener el reintegro por parte del programa de CPIs:

*"Gracias a Dios contamos con todo en su mayoría. En general se evalúa, ¡ellas piden! [las maestras] Paula realiza las compras a principio de año, a mitad de año compra lo que hace falta y ella pasa todo al GCBA" (P6. Directora de CPI).*

Esta diferencia que surge de las entrevistas abre el interrogante sobre la información y capacidad de los distintos CPIs para gestionar de forma tal de obtener todos los recursos que el Programa tiene previsto financiar para el funcionamiento de los centros. Desde la

Dirección del Programa CPIs se sostiene que los recursos que se transfieren a los CPIs son para financiar todos los gastos corrientes:

*"Los servicios de los CPI son totalmente gratuitos. Por este motivo es que no tienen autorización para cobrar ningún tipo de elemento a las familias. Los CPI no cuentan con Cooperadoras. Los recursos que obtienen a través del Programa CPI son para ser destinados al pago de los sueldos del personal, los materiales, los gastos de funcionamiento, etc. Aparte, se les hace entrega directa de alimentos para el funcionamiento de la cocina del CPI. Los recursos para la comida son gestionados centralmente a través de licitaciones de proveedores para todos los centros."*

De los testimonios y entrevistas no surge claramente por qué algunos de los CPIs tienen que realizar tantos esfuerzos para conseguir los recursos necesarios para financiar los gastos de materiales didácticos, mientras que otros CPIs resuelven dichos gastos a través de reintegros por parte de la Dirección del Programa CPIs.

#### **6.9. Seguridad en los centros;**

En relación a las medidas de seguridad en los centros, es destacable que tanto en los jardines, como en los CeDIs y los CPIs es un tema que está abordado de manera central y sistemática. En todos los centros visitados en contexto de las entrevistas se encontraron planos de evacuación, salidas de emergencias identificadas y en las entrevistas surge que periódicamente se realizan simulacros de evacuación:

*"Todo lo que son medidas de seguridad dentro de los edificios los hace Infraestructura, planos de evacuación, disposición de lo que es... salidas de emergencia, detectores de humo, matafuegos, controlar las recargas que estén bien. Y también muchas veces pasan bomberos, eso lo exigen las normas de seguridad" (P1 Responsable de Política CeDIs).*

*“Tuvimos la capacitación de Defensa Civil, nos organizamos acerca del rol de cada una si eventualmente pasara algo. Dejamos fecha pautada para agosto para hacer un simulacro, y le prometí al chico de Defensa Civil que iba a comprar un silbato, para que los chicos y las maestras se acostumbren al ruido” (P6. Directora de CPI).*

*“Ahora acá es natural que vengan a hacer capacitación, es medio aburrido, porque la gente todos los años hace lo mismo. Es todos los años la misma teoría, pero ¿qué pasa? Las niñas/os son diferentes, alguna docente nueva, pero los que estamos hace mucho, es aburrido” (P11. Directora de CPI)*

*“Hay un organismo que es mitigación de riesgos, una vez al año hacemos simulacro de evacuación, las salidas de emergencia y eso están recontras orquestadas” (P5. Directora de Jardín).*

*“Tenemos plan de evacuación, todos los años hay que hacer simulacro. Nosotros ya tenemos las fechas que son en septiembre y octubre ¿por qué? Porque los nenes ya están más grandes. Cada uno tiene un rol, ya sabemos quién tiene que cortar la calle, quien tiene que llamar a la policía, quien corta la luz y el gas” (P3. Directora de Jardín).*

Como conclusión cabe señalar que la cuestión de la seguridad en los centros parece ser una de las dimensiones en que menos diferencias se pueden apreciar entre los centros de cada una de las políticas analizadas.

#### **6.10. Supervisión, entidades fiscalizadoras o instancias de control**

A los fines de la supervisión de los establecimientos de nivel inicial (Ministerio de Educación) la ciudad se encuentra dividida en 21 distritos escolares, los cuales a su vez están agrupados en 16 supervisiones. Los equipos de supervisión tienen la función de hacer el monitoreo y seguimiento del funcionamiento de los establecimientos asignados a su distrito. La supervisión es el cargo de mayor jerarquía dentro de la carrera docente y

quienes ocupan la función son personas con mucha experiencia y trayectoria en el nivel inicial. La supervisión es el nexo entre la micropolítica educativa, que se define a nivel político y la micropolítica que es la gestión específica de cada establecimiento. Desde las supervisiones se coordinan las relaciones entre establecimientos, se impulsan capacitaciones y se realizan propuestas de adecuaciones dentro del distrito, las cuales luego son definidas (aprobadas o no) a nivel político de la Dirección de Nivel Inicial y del Ministerio de Educación. Estas propuestas atañen a cuestiones tales como mejoras edilicias, conversión de jardines de jornada simple a doble o extendida, y la posibilidad/necesidad de apertura de salas y jardines. Es destacable que tienen definidas instancias formales de seguimiento, control y articulación a nivel distrital, a partir de lo cual se enriquece el nivel central de decisión.

La estructura de los CeDIs también prevé la figura de la supervisión de los centros, en este caso, se organizan en 3 grupos y apuntan a resolver las cuestiones que exceden a los centros en sí, además de coordinar los procesos de capacitación del personal y brindar apoyo en los procesos de mejora de los CeDIs.

El rol de supervisión en el Programa CPIs es ejercido por un el Equipo Técnico – Supervisor del Programa que está conformado por trabajadores sociales, psicopedagogos, sociólogos, psicólogos, psicólogos sociales y nutricionistas, quienes confeccionan visitan periódicamente los centros para monitorear diversas cuestiones entre las cuales se destacan: las condiciones edilicias y de limpieza, las propuestas de menú que se ofrece a las niñas/os, realizar los controles antropométricos y organizar talleres con padres y docentes. En la entrevista, la Gerente Operativa de Apoyo a la Primera Infancia, destacó

una estrategia de rotación de los supervisores cada dos años -como medio para garantizar cierta distancia y capacidad de control sobre los CPIs- ya que se trata de un plazo que permite realizar cambios sustantivos gracias al trabajo de apoyo y orientación que brindan los supervisores.

En relación a las entidades fiscalizadoras o instancias externas de control, tanto los CeDIs como los CPIs se encuentran auditados por un área de auditoría interna del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat y por la Sindicatura de la CABA. Ambos procesos buscan garantizar la correcta administración de fondos, transparencia en los procesos, asistencia del personal, efectiva utilización de los productos y servicios solicitados, etc. Uno de los intereses de la investigación era conocer si los procesos de auditoría tienen algún resultado positivo para el Programa, y en ese sentido, la Directora General de Niñez y Adolescencia a cargo de los CeDIs, señaló que:

*“De esta última [auditoría] que nos hizo Sindicatura, nosotros nos dimos cuenta que teníamos que unificar legajos y tener la misma modalidad de legajos en todos los CEDIS. E íbamos a tomar como modelo los legajos de Educación, en parte, pero además teníamos que tener un anexo propio porque hay una intervención social que tiene que registrarse” (P1. Directora Gral. de Niñez y Adolescencia, CeDIs).*

Los CPIs también mencionaron ser objeto de múltiples instancias de control, incluso en un caso señalaron haber tenido que pagar una multa, por un incumplimiento del reglamento y en otro CPI mencionaron que:

*“Hay una auditoria de Nación que es permanente, sobre el Programa Alimentario, y hay una supervisora del GCBA, que viene casi todas las semanas, cuando a ella le parece, tiene tiempo, no sé. Y hay auditorias contables de Nación y de Ciudad” (P11. Directora de CPI).*

En el caso de los Jardines dependientes de Educación, también señalaron la existencia de múltiples instancias de control: de Cooperadoras, de comedor, de recursos humanos, aunque no quedó claro que se tratara de auditorías externas, sino más bien diferentes áreas del propio Ministerio:

*“Todos estos paros tuvimos auditorias, tenemos auditorias de Cooperadoras, auditorias de comedor también” (P3. Directora de Jardín).*

Es evidente que las tres políticas cuentan con instancias de control y supervisión, lo que no es tan claro es cuanto dichos procesos de control redundan en una mejora de las prácticas y servicios que brindan más allá de la lección aprendida identificada por la Directora General de Niñez y Adolescencia de quien dependen los CeDIs.

#### **6.11. Interrelación con otras instituciones**

La posibilidad de que las niñas/os que acceden a los centros de cuidado y educación, puedan también acceder a otros servicios fundamentales para su desarrollo pleno (vacunación, controles de salud, tratamientos de salud, atención psicológica, terapia ocupacional, etc.) es uno de los desafíos que enfrentan los centros. Para ello son fundamentales las redes, vínculos y articulaciones que se puedan favorecer desde cada uno de los centros y de este modo se pone en evidencia por parte de las distintas entrevistadas:

*“[El CEPAPI] es un equipo para la primera infancia, centro de atención para la primera infancia. Ellos se ocupan desde los 45 días hasta los 3 años. Ellos también trabajan de manera articulada, o al menos lo intentan. Entonces, cuando nosotras vemos que tienen problemas de estimulación, problemas de lenguaje, articulamos con el CEPAPI y el CEPAPI viene. Los atiende, y cuando ve que es algo reiterado, organizamos talleres con los padres” (P2. Directora de Jardín)*

*"Hasta tenemos articulación con primaria, ¿por qué? Porque en el nivel inicial (yo soy supervisora pedagógica) después tenemos el equipo de orientación escolar, y ellos trabajan con primaria también. Cuando pasan a primer grado se trata de no perder el hilo conductor del alumno" (P7. Supervisora de Nivel inicial).*

*"Son casi inevitables los vínculos con el centro de salud porque nosotros no tenemos médicos, entonces al no tener el cargo médico, nuestra trabajadora social ya hace un vínculo con el centro de salud, y porque a los chiquitos les pedimos al ingresar un apto físico, y además siempre que levantan fiebre o demás tenemos que tener un lugar de derivación" (P5. Coordinadora Gral. de CeDIs).*

*"Se trabaja en gabinete a full. Pero tenés que si o si conectarte con otras instituciones, centro de salud mental 1, el Pirovano, carreras de fonoaudiología, de psicopedagogía, que vengan a hacer prácticas, nosotros trabajamos mucho así, sino no podés. Estamos en la red de la Comuna 13 que hay de todo ahí: Cáritas, parroquias, centros judíos que trabajan con situaciones de mujeres golpeadas, los comedores de la zona. Hay mamás que vienen y un día tienen trabajo y otras no. Hay que trabajar en red. No queda otra." (P8. Directora de CPI)*

Una cuestión que surgió en relación a las preguntas sobre articulación con otras instituciones y fue compartida tanto por jardines como por CeDIs, fue la cuestión de la articulación con la escuela del siguiente nivel. Históricamente los chicos que egresaban de los jardines maternos, o de los CeDIs, lo hacían grupalmente hacia alguna de las escuelas vecinas, con quien había una suerte de acuerdo informal y reservaba vacantes para todos las niñas/os que egresaban de los centros cercanos. Con la implementación de la inscripción on-line, estas articulaciones ya no tienen lugar y se genera dispersión de los

alumnos/as ya que resultan inscriptos en distintas escuelas, y muchas veces terminan en escuelas que no son cerca del domicilio:

*“Tienen que anotarse online y lo tienen que buscar los padres, muchos se anotan en la escuela del fondo que es la 18, pero no sabés si entran o no, depende de la inscripción online” (P9. Directora de Jardín).*

*“Antes nos vinculábamos con algún colegio de la zona, las trabajadoras sociales armaban la red, y ahora no, desde que apareció el sistema online, no pudimos hacerlo más. Ahora la asistente se encarga de mandar a los papás un mail cuando son las fechas de inscripción. Pero en eso el sistema online nos complicó. Ahora se los asesora como anotarse. Cuando estas adentro quizás podés hacer algún cambio. Ahí tenés una gran diferencia, en Desarrollo Social la prioridad la tiene el índice de vulnerabilidad, en educación la prioridad la tiene la distancia. (P4. Coordinadora de CeDI).*

Los problemas que surgen de la articulación con otras instituciones, en la mayoría de los casos mencionados, se relacionan con la escasez de las ofertas de servicios públicos de salud (diagnóstico y tratamiento) así como de educación (vacantes de jornada completa en el jardín de infantes que es el tramo educativo al cual se tienen que incorporar los egresados de los CeDIs y los CPIs (ya que las niñas/os que asisten a este tipo de centros lo hacen en jornada de 8 horas).

Luego del análisis y comparación de las percepciones de las entrevistadas respecto de las dimensiones que hacen a la calidad del cuidado y educación, parece importante señalar una diferencia que se muestra respecto de los hallazgos de otra investigación (Ierullo, 2012) donde se identificó que en los centros de cuidado surgidos a partir de comedores comunitarios, el desarrollo de acciones de cuidado y la consolidación de las prácticas realizadas como compensatorias de las desarrolladas por las familias, ha implicado que las

referentes de los comedores comunitarios ejerzan una especie de “maternidad barrial o comunitaria” (Schmukler y Di Marco, 1997 y Dallorso, 2010, citados en Ierullo, 2012). En este sentido si bien quedan algunas personas cuidadoras que no tienen título profesional en los CeDIs, el estándar de contar con personal profesional para el cuidado de niñas/os de 0 a 3 años en el contexto de las políticas públicas de la CABA se puede sostener que está instalado.

## Capítulo 7

### La dotación presupuestaria, ¿reflejo de las prioridades?

Otro aspecto relevante para una comprensión más profunda de las características de la oferta pública de cuidado y educación de niñas/os de 0 a 3 años en la CABA, es el aspecto presupuestario, ya que a través del presupuesto se puede visualizar la priorización realizada dentro de las cuentas públicas de la jurisdicción respecto de una determinada política. De los datos presupuestarios disponibles se definió analizar los correspondientes al presupuesto vigente del año 2016<sup>40</sup> ya que el presupuesto se elabora sobre los datos de la gestión del año anterior (2015) que son los datos de cobertura que se encontraban disponibles al momento de realizar la investigación. A fin de poder considerar correctamente los datos del presupuesto de la Dirección de Nivel Inicial (que comprende Jardín Maternal y Jardín de Infantes) fue necesario realizar una estimación (proxi) sobre el porcentaje del presupuesto de la Dirección de Nivel Inicial que se afecta para el financiamiento del Jardín Maternal y la sala de 3 años del Jardín de Infantes, respecto del total del presupuesto. En el recuadro 1 se especifica la metodología utilizada para definir el proxi. El presupuesto vigente para el 2016 correspondiente a la Dirección de Nivel Inicial del Ministerio de Educación ascendió a un total de \$6,322,598,044.25 de ese total se consideró a los fines de la comparación de la oferta para niñas/os de 0 a 3 un porcentaje del 47% en función de los criterios presentados para la definición

---

<sup>40</sup> Los datos utilizados provienen de un repositorio público de datos denominado Buenos Aires Data. Según lo indica la propia página, se trata de una iniciativa de Datos Públicos y Transparencia. <https://data.buenosaires.gob.ar/dataset/datos-publicos>

¿Cómo estimar la participación del Jardín Maternal dentro del presupuesto de la Dirección General de Nivel Inicial?

Partiendo de la base que en el jardín maternal del nivel inicial la relación entre maestras y alumnos/as es de 1 a 8,5 (en promedio entre lactario, sala de 1 y sala de 2) mientras que en jardín de infantes la relación asciende a 1 a 12, ya que por sala hay una maestra y una auxiliar. Comparando la cantidad total de alumnos/as de Jardín de Infantes y de Jardín Maternal, asignándole la ratio de docentes/alumnos/as, se estimó que si bien el jardín de infantes (salas de 4 y 5) tiene el 66% de los alumnos/as, el presupuesto que insume a tal efecto alcanza el 58% de los recursos de la Dirección de Nivel Inicial.

Tabla 11. Cálculo de Proxi para estimar presupuesto de Jardín Maternal CABA 2016.

Nivel Inicial	Alumnos/as	%	Promedio de niñas/os por docente	Proxi Docentes	Proxi Porcentaje presupuesto
Jardín de Infantes (4 y 5 años)	35,474	66%	12	2,956	58%
Jardín Maternal + sala de 3 años	18,355	34%	8,5	2,159	42%
	53,467			5,085	

Fuente: Elaboración propia a partir de Procesamiento realizado en base al Relevamiento Anual 2015 por la Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa (UEICEE). Ministerio de Educación. GCABA. Fecha: 01.12.17.

A partir de la revisión del presupuesto, se pudo estimar que el porcentaje del presupuesto de la dirección de nivel inicial que se destina a personal permanente y temporario alcanza el 96% del presupuesto total. El resto de los materiales e insumos asociados al desarrollo de las actividades en el jardín maternal son similares a los requeridos en jardín de infantes, razón por la cual se concluyó que el proxi para estimar el porcentaje del presupuesto que se puede imputar al Jardín Maternal y sala de 3 años ronda el 42% en base al mayor peso del personal en las salas para niñas/os más pequeñas. Como se puede apreciar en la Tabla

11, el presupuesto para el jardín maternal y la sala de 3 años dependiente del Ministerio de Educación se estimó en \$2.655.491.178 alcanzando un total de 18.355 niñas/os.

*Tabla 12. Resultado de la aplicación del proxi del 42% al presupuesto de la Dirección de Nivel Inicial, y cantidad de alumnos/as (2016)*

Nivel Inicial	Presupuesto	Proxi	Alumnos/as
Dirección de Nivel Inicial	\$ 6.322.598.044,25		53.467
Sala de 4 y 5 años	\$ 3.667.106.865,66	58%	35.112
Proxi Jardín Maternal + Sala de 3 años	\$ 2.655.491.178,58	42%	18.355

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis del presupuesto publicado en la página web: <https://data.buenosaires.gob.ar/dataset/datos-publicos> y datos de cantidad de alumnos/as, Jardines Educación CABA del Procesamiento realizado en base al Relevamiento Anual 2015 por la Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa (UEICEE). Ministerio de Educación. GCABA. Fecha: 01.12.17.

A partir del ejercicio realizado se pudo estimar que los Jardines del Ministerio de Educación cuentan con el 69% del presupuesto y el 68% de los alumnos/as que asisten a alguno de los centros de cuidado y educación públicos para niñas/os de 0 a 3 años de la CABA. Los CeDIs utilizan el 8% del presupuesto analizado y atienden al 4% de las niñas/os. Mientras que los CPIs cuentan con el 23% del presupuesto con el 28% de la población de 0 a 3 años que accede a la oferta pública de cuidado y educación de la CABA.

*Tabla 13. Comparación presupuesto (2016) y cobertura de la oferta de cuidado y educación de 0 a 3 años en CABA, 2015*

	Presupuesto	%	Total Alumnos/as	%
Jardín Maternal + Sala de 3 años*	\$2.655.491.178,58	69%	18,355	68%
Centros de Desarrollo Infantil (CeDIs)	\$307,026,811.13	8%	1,066	4%
Centros de Primera Infancia	\$901,705,718.66	23%	7,743	28%
Total	\$3.864.223.708,37	100%	27,164	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Vigente Año 2016 (Buenos Aires Data) y datos de cantidad de alumnos/as, Jardines CABA del Procesamiento realizado en base al Relevamiento Anual 2015 por la Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa (UEICEE). Ministerio de Educación. GCABA. Fecha: 01.12.17, CeDIs Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, Dirección General de Niñez y Adolescencia (2015) y CPIs Análisis de los Centros de Primera Infancia CIPPEC, FLACSO, UNICEF, 2015.

La participación relativa de cada política en el presupuesto total destinado a la provisión pública de cuidado y educación visibiliza cierta desproporcionalidad en la distribución de los recursos, especialmente en relación a los fondos destinados a los CeDIs que según el ejercicio realizado (8% de fondos) representan el doble de la cobertura (4% de alumnos/as).

Avanzando en el ejercicio planteado, al realizar el cálculo promedio de inversión destinada a cada una de las políticas en función de la cantidad de alumnos/as, la diferencia del presupuesto asignado a cada política se vuelve más evidente. En la Tabla 13, se presenta el resultado de la estimación realizada para calcular el costo anual y mensual promedio por alumno, para cada una de las políticas.

*Tabla 14. Comparación presupuesto (2016) y cobertura de la oferta de cuidado y educación de 0 a 3 años en CABA, 2015 por promedio simple (anual y mensual)*

2015/2016	Total Alumnos/as	Presupuesto total	\$ Promedio simple anual per cápita	\$ Mensual promedio per cápita
Jardín Maternal + Sala de 3 años*	18,355	\$2.655.491.178,58	\$ 144.674	\$ 12.056 ,17
Centros de Desarrollo Infantil (CeDIs)	1,066	\$307,026,811.13	\$ 288.018	\$ 24.001,47
Centros de Primera Infancia	7,743	\$901,705,718.66	\$ 116.454	\$ 9.704,53
Total	27,164	\$3.864.223.708,37		

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Vigente Año 2016 (Buenos Aires Data) y datos de cantidad de alumnos/as, Jardines CABA del Procesamiento realizado en base al Relevamiento Anual 2015 por la Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa (UEICEE). Ministerio de Educación. GCABA. Fecha: 01.12.17, CeDIs Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, Dirección General de Niñez y Adolescencia (2015) y CPIs Análisis de los Centros de Primera Infancia CIPPEC, FLACSO, UNICEF, 2015.

De allí se desprende que los CeDIs tienen la inversión promedio por alumno más elevada, seguidos por los Jardines y los CPIs tienen la menor inversión por alumno. Los datos hasta

aquí señalados corresponden a la totalidad de niñas/os que acceden independientemente de la extensión horaria que Cabe señalar que las disparidades aumentan al analizar los recursos destinados a cada política en relación a las niñas/os que atienden con doble jornada (7-9 horas diarias) que implica más tiempo de cuidado diario y va acompañado también por el costo adicional de proveer las comidas que tienen lugar durante la jornada.

*Tabla 15. Comparación Presupuesto, Alumnos/as, Alumnos/as Jornada Completa, Inversión anual y mensual estimada en pesos, CABA.*

2015 / 2016	Total Alumnos/as	Alumnos/as doble jornada	Presupuesto total	Presupuesto doble jornada	Anual promedio per cápita (\$)	Mensual promedio per cápita (\$)	% Alumnos/as Jornada Completa
Jardín Maternal + Sala de 3 años	18,355	5697	\$2.655.491.178	\$1.405.952.793	\$246.788	\$20.566	31%
Centros de Desarrollo Infantil (CeDIs)	1,066	1066	\$307.026.811	\$307.026.811	\$288.018	\$24.001	100%
Centros de Primera Infancia (CPIs)	7,743	7743	\$901.705.718	\$901.705.718	\$116.454	\$9.704	100%
Total	27,164	14506	\$3.864.223.708				

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Vigente Año 2016 (Buenos Aires Data) y datos de cantidad de alumnos/as, Jardines CABA del Procesamiento realizado en base al Relevamiento Anual 2015 por la Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa (UEICEE). Ministerio de Educación. GCABA. Fecha: 01.12.17, CeDIs Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, Dirección General de Niñez y Adolescencia (2015) y CPIs Análisis de los Centros de Primera Infancia CIPPEC, FLACSO, UNICEF, 2015.

El resultado de este ejercicio muestra que la oferta provista por los CeDIs es la más elevada en promedio por alumno, seguida por la oferta del Ministerio de Educación. Cabe destacar que un alumno de jornada completa en un CPIs implica según este ejercicio una inversión de menos de la mitad de los recursos que requiere por niña/o en un Jardín o un CeDI.

Las diferencias en la inversión que se refleja a través de este ejercicio permiten comprender en cierta medida la priorización y centralización de los esfuerzos de inversión realizados por las autoridades de CABA en los CPIs. Sin embargo en el marco de la presente investigación es necesario tensionar el análisis del presupuesto con la cuestión de la calidad del cuidado y educación que se ofrece. Y uno de las razones identificadas en la investigación por la cual los CPIs requieren menor inversión, están asociados principalmente a las condiciones de contratación del personal dedicado al cuidado y educación, lo cual atenta directamente con la calidad del cuidado y educación que brindan. Se desprende también una reflexión, vinculada con el hecho de que los CPIs priorizan el acceso a niñas/os con mayor índice de vulnerabilidad (desde un enfoque de equidad: que apunta a reducir las inequidades) sería razonable que la inversión sea mayor y no menor que en las demás políticas de cuidado y educación (CeDIs, Jardines). Por otra parte a pesar de que la inversión en Jardines y CeDIs es mayor en promedio por alumno, de las entrevistas surgió reiteradamente que los materiales didácticos y los insumos necesarios para el funcionamiento del centro son provistos por las Cooperadoras (aportes directos de las familias o estrategias comunitarias de recaudación de fondos) por ende las desigualdades socioeconómicas de las familias que asisten se replican en los CeDIs y Jardines. La priorización de niñas/os con mayor vulnerabilidad en los CeDIs limita la posibilidad de que haya familias con capacidad de aportar a la cooperadora, y aglutina a los grupos más vulnerables entre si reduciendo sus posibilidades de beneficiarse de la heterogeneidad propia de entornos donde no se priorizó específicamente a personas con un determinado nivel de vulnerabilidad.

Del análisis de la información presentada en la tabla 12 se desprende que existen 3 tipos de oferta que brindan cuidado y educación con costos diferentes por centro. En este ejercicio que pone el foco en la distribución del presupuesto en función de los centros (instituciones) surge que mientras la inversión por niña/o era significativamente menor en los CPIs, al analizar por centros, surge que la inversión es menor en los Jardines, luego en los CeDIs y por último en los CPIs. Mientras que los Jardines son 282 Centros, los CeDIs son 20 y los CPIs 62, la inversión total distribuida en promedio por la totalidad de Centros que tiene cada una de las políticas da cuenta de que los Jardines tienen un costo promedio inferior a los CPIs y los CeDIs.

### **7.1. Fuentes alternativas de financiamiento**

A pesar de que las tres políticas cuentan con financiamiento público, tanto los jardines como los CeDIs, se apoyan para obtener los recursos necesarios en estrategias de financiamiento complementarias, sobre todo para aquellos gastos que no son estructurales, si no variables y más bien asociados a las actividades lúdicas y recreativas que se desarrollan en los centros. En ambos casos el mecanismo se realiza a través de la conformación de una Cooperadora, a la cual aportan voluntariamente las familias un monto que se estipula anualmente, pero que es de carácter voluntario.

*“Tenemos una Asociación Cooperadora, por mes son \$100, con eso se compran algunas cosas, y nosotros hacemos feria del plato, rifas, aprovechamos la parrilla y hacemos Paty, todo el predio nos ayuda. Hemos pintado todo para nuestro aniversario, el año pasado cumplimos 10 años y pintamos todo” (P10. Coordinadora de CeDI).*

Al preguntar sobre la participación de las familias en el aporte para la Cooperadora, señalaron que en la mayoría de los casos las familias están dispuestas a aportar y lo hacen en la medida de sus posibilidades:

*"En lo que pueden la verdad que colaboran. Hay una mamá que no puede pagar la Cooperadora, y se lleva disfraces para arreglar, para lavar, eso ayuda" (P10. Coordinadora de CeDI).*

*"Nosotros tenemos una pro-Cooperadora, los padres colaboran en el jardín para todo lo que es materiales de los chicos. ¡Cuesta! cuesta un montón! Lo que pasa es que muchas familias creen que desde el Ministerio nos mandan todo, y no es así, se rompe la silla, queda la silla, se rompe lo que se rompe queda así. Todo esto que vos ves es el esfuerzo de todos, de los padres. Cuesta!!! Cuesta!!! La verdad que deberían mandar más" (P2. Directora de Jardín).*

Asimismo, la existencia de las Cooperadoras habilita también la posibilidad de recaudar fondos para el centro, recurriendo a estrategias distintas de la tradicional cuota que pagan las familias:

*"Las Cooperadoras tienen que estar habilitadas, las nuestras están habilitadas, tienen una cuota mínima de \$30 a \$50 y lo pone el papá que puede. Pero permite que los papás organicen eventos [feria del plato, choriceada, rifas]. Algunos papás a veces trabajan en una oficina y dicen: "si el papel se mancha en mi oficina lo tiran" y eso es maravilloso para nosotros. O costureras que los retazos de tela los tiraban y eso nos sirve (P5. Coordinadora Gral. de CeDIs).*

En el caso de los CPIs, está formalmente prohibido que se cobre ningún tipo de suma en concepto de Cooperadora, y existe el antecedente de una denuncia realizada porque un CPI cobró una cuota al momento de la inscripción (MPT, 2011). Actualmente hay carteles

en todos los centros que informan que no se puede cobrar ningún monto por la asistencia al CPI. Sin embargo, de las entrevistas surge que algunos CPIs buscan formas alternativas de aliviar la carga de los costos que implica brindar cuidado y educación:

*“Nosotros fortalecemos el CPI con los resultados que tiene el equipo de marketing, que obtiene recursos por otro lado, nosotros repartimos calzado por donaciones que hacen marcas que consigue el equipo de marketing. La leche nos la dona, no me acuerdo quien, pero nos la donan. Una leche nos da el Estado para las niñas/os, pero la que repartimos es la leche que dona una empresa” (P11. Directora de CPI).*

*“Pedimos dos veces por año colaboración en una limpieza general” (P11. Directora de CPI).*

Llama la atención la mención del equipo de marketing en los CPIs o la persona que realiza el “fundraising” debido a que se supone que es el Estado que financia el costo de cuidado y educación en los CPIs que son públicos. Surge el interrogante de si esta cuestión puede estar vinculada con la incapacidad institucional de los CPIs para gestionar los reembolsos por parte del programa, la falta de liquidez para afrontar gastos por adelantado y luego tener que esperar el reembolso, o con el origen y tipo de ONG en el marco de la cual se instaló cada CPI, ya que algunas ONGs tienen estrategias de recaudación de fondos que son anteriores a la creación de un CPI en su seno. Por otra parte, dado que muchas de las ONGs que son CPIs cumplen también otras funciones sociales para las cuales destinan recursos, se vislumbra que puede ser que los fondos del CPI se utilicen para el funcionamiento general y luego requieran estrategias de recaudación para cubrir la totalidad de los gastos. Es prudente dejar esta cuestión como un interrogante para una futura investigación, ya que claramente es un aspecto que amerita mayor profundización

pero la información disponible es escasa y la presente investigación no logró abarcar suficientemente el tema como para realizar una conclusión sin riesgo de cometer errores. Sin embargo la cuestión de la gestión de recursos (por fuera de la beca) en el caso de los CPIs surgió insistentemente. La prohibición de solicitar aportes a los padres (cooperadora) parece ser interpretado como una limitación adicional (y en algunos casos innecesaria). Pero como se mencionó en el capítulo anterior, hay CPIs que señalan que obtienen todos los recursos que requieren para su funcionamiento, mientras que otros expresan dificultad para contar con lo suficiente.

Por otra parte, cabe destacar que de las entrevistas surgió que los jardines del Ministerio de Educación sin las cooperadoras, no podrían funcionar. Todos los materiales didácticos y de uso corriente en las salas son provistos por las familias directamente o con fondos de las cooperadoras. Y la capacidad de obtener fondos de las familias directamente o a través de las cooperadoras varía mucho en función del entorno social en el cual se insertan. En jardines donde se podría suponer que la población tiene una vulnerabilidad menor la cooperadora favorece el funcionamiento y calidad del cuidado y educación. Por el contrario, en entornos menos favorecidos económica y socialmente la carencia de recursos empobrece las estrategias educativas y pedagógicas. Esto también es una variable que atenta contra el derecho de las niñas/os de recibir un cuidado y educación de calidad (y la equidad en la calidad todavía es un desafío).

## Capítulo 8

### Ta, te, ti, ¿suerte para mí?

A partir de una mirada reflexiva, analítica y respetuosa del método elegido para abordar la cuestión del derecho al cuidado de niñas/os de 0 a 3 años de la CABA, estas líneas retoman los interrogantes que guiaron la investigación, destacar los hallazgos y proponer algunas conclusiones.

Al abordar la cuestión del derecho al cuidado y educación para niñas/os de 0 a 3 años, se revisó el marco normativo internacional, nacional y local en el cual se enmarcan las políticas. Se ha podido fundar como el derecho al cuidado está claramente establecido normativamente tanto en el plano internacional -a través de las Convenciones, Pactos y Tratados que conforman el *corpus iuris* del derecho internacional de derechos humanos- como en el plano nacional y local de la CABA. Sin embargo, la existencia del derecho desde lo formal no alcanza para que el mismo pueda ser ejercido plenamente por cualquiera de los titulares de dicho derecho (en este caso, cualquier niña/o de 0 a 3 años de la CABA).

La interrelación entre el Estado, el mercado, las familias y la comunidad es, a la vez, causa y consecuencia de las políticas desarrolladas y las estrategias adoptadas para resolver el cuidado en una determinada sociedad.

Dado que es un derecho, el Estado es responsable de generar una oferta pública de cuidado y educación para niñas/os de 0 a 3 años. En cumplimiento de ésta responsabilidad el Estado debe generar las oportunidades de recibir cuidado de calidad y estimulación adecuada para la primera infancia y contribuye de este modo a que las familias (pero especialmente las mujeres) se encuentren en mejores condiciones -con tiempo- para

insertarse en el mercado laboral. Es importante destacar que la oferta de cuidado desfamiliarizado debe ser acompañada por el reconocimiento de que las tareas de cuidado son una función social que tiene que ser asumida por todas las personas adultas, que independientemente de su género tienen derecho al autocuidado, a cuidar y a ser cuidados.

Los patrones culturales vigentes hacen que aún haya que sensibilizar al conjunto de la sociedad sobre el hecho de que cuidar no es una capacidad femenina y que constituye un trabajo que puede o no ser remunerado, pero siempre debe ser reconocido como tal. Por ejemplo, la promoción de licencias parentales compartidas y las reglas que promueven que las mujeres accedan a puestos de mayor jerarquía y decisión son estrategias que pueden contribuir a generar una cultura más igualitaria.

La consagración del cuidado y educación como derecho es producto de un proceso de problematización de la cuestión del cuidado, su conceptualización y adecuación a los cambios sociales que generaron la necesidad de que el cuidado sea considerado como una cuestión social y no personal o intrafamiliar.

La sociedad y el Estado descansan en una lógica donde gran parte del cuidado es no remunerado, recae generalmente en las mujeres y niñas, y el esquema se repite de generación en generación. Es necesario que se conciba al cuidado como un trabajo, ampliando de ese modo las connotaciones que adquiere desde la perspectiva económica (como producción de bienes y servicios) y, simultáneamente, visibilizar las tareas de cuidado como una cuestión social -no individual- para fomentar respuestas desde el plano de la política pública. En el mismo sentido, desnaturalizar el cuidado como una cuestión

netamente femenina y reducir las dobles jornadas laborales que gran parte de las mujeres asumen cotidianamente es un desafío tanto de los varones como de las mujeres. El doble movimiento que implica favorecer la inclusión de las mujeres en el mercado laboral e incluir a los varones en las tareas domésticas contribuirá a que las próximas generaciones internalicen la importancia de la disponibilidad de la oferta de cuidado desfamiliarizado. Se espera que la desfamiliarización del cuidado contribuya también a promover una distribución más equitativa de las tareas de cuidado. La oferta de cuidado infantil institucionalizado o desfamiliarizado, que acompañe la inserción laboral de las mujeres es una de las estrategias de cuidado infantil más aceptadas desde los enfoques feministas y promotores de la igualdad de oportunidades de las mujeres en el mercado laboral.

El proceso de institucionalización del cuidado desfamiliarizado, necesariamente tiene que ir acompañado de un cambio social en la concepción del cuidado como una responsabilidad social, y por ende de varones y mujeres en la misma medida. No habrá igualdad de oportunidades ni equidad entre hombres y mujeres si no se cambia esta concepción.

Hay sectores de la sociedad que aún no tienen internalizada la posibilidad y el derecho a que el Estado provea servicios de cuidado y educación infantil. Todavía resta mucho por hacer en materia de difusión de derechos, de sensibilización y ruptura del modelo familiar según el cual las mujeres son quienes mejor cuidan de los hijos, sin importar las individualidades y deseos personales que muchas veces no salen a la luz. De hecho, una cuestión que también pone en evidencia que el cuidado y educación de niñas y niños es una cuestión socialmente establecida como femenina, es que todas las personas

entrevistadas por su rol relevante en relación al cuidado y educación fueron mujeres: supervisoras, directoras, maestras, trabajadoras sociales.

Como resultado del trabajo de investigación, se pudo apreciar que actualmente la distinción o tensión entre “cuidado” y “educación” en el caso de la CABA es más bien formal que real. Ocurre que, al menos en relación a la orientación y enfoque desde el cual realizan la tarea de cuidado y educación, tanto los centros que dependen del Ministerio de Educación (Jardines) como los dependientes del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat (CeDIs y CPIs) se comportan de manera similar: cuidando y educando paralelamente, sin privilegiar un aspecto sobre el otro sino reconociendo su retroalimentación. Sin embargo la menor proporción de personal profesional en relación a la cantidad de niñas/os pone en duda la posibilidad concreta que tienen de educar cuando muchos de los responsables del cuidado y educación no son profesionales capacitados formalmente en educación.

Otra cuestión que se puso en evidencia es que el efectivo acceso al derecho al cuidado y educación de 0 a 3 años en la CABA se encuentra más limitado por la escasez de la oferta que por el reconocimiento del derecho en sí, ya que el mismo está incluido normativamente a través de la Constitución de la CABA y las normas del sistema educativo. Esta limitación denota el incumplimiento por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires del compromiso asumido de garantizar el derecho al cuidado y educación.

Las políticas analizadas tienen objetivos similares, aunque se orientan a distintos universos de población. Los Jardines del Ministerio de Educación normativamente se presentan como un derecho de todos las niñas/os, pero en la realidad no todos las niñas/os acceden

por falta de oferta. Y esto queda en evidencia tanto al analizar los datos provenientes de fuentes secundarias y como de los testimonios, que son contundentes:

*“No hay suficientes lugares sobre todo maternales. ¡No alcanza! ¡No alcanza! No hay suficientes vacantes, porque no hay suficientes salas, porque no hay suficientes jardines” (P3. Directora de Jardín Maternal).*

Otro hallazgo es que la cobertura para niñas/os de 3 años -que desde 2015 debería ser universal- es proporcionalmente mayor que la cobertura para niñas/os de 0 a 2 años, pero aún dista considerablemente de la población total a la que debería incluir.

El tipo de inclusión laboral de los adultos que inscriben a las niñas/os es clave a la hora de acceder a las vacantes. Los empleados públicos de algunos sectores (Hospitales, Ministerio de Educación, MDHyH) tienen prioridad para acceder a vacantes en centros públicos de cuidado y educación para niñas/os pequeños de la CABA. Por otra parte, los sectores más vulnerables económica y socialmente también tienen en teoría prioridad para acceder al derecho al cuidado y educación a través de los CeDIs y CPIs debido justamente a su condición de vulnerabilidad. Sin embargo basta con analizar la cantidad de alumnos/as en relación a la población de niñas/os en ese rango etario y la cobertura que brindan para estimar que gran parte de las niñas/os a pesar tener un índice de vulnerabilidad muy alto, se encuentran excluidos.

La escasez de la cobertura representa una vulneración de derechos, por la contradicción que implica con el reconocimiento del derecho tanto en la Constitución de la CABA, como en los compromisos internacionales asumidos por el Estado Argentino. Sin embargo, la vulneración de derechos aún no parece ser reconocida por el conjunto de la sociedad. En parte porque como se indicó más arriba, el acceso al cuidado y educación no termina de

concebirse como un derecho. En este sentido, los mecanismos de supervisión internacional, las organizaciones de la sociedad civil, los organismos de derechos humanos, de mujeres y la academia, serán claves para continuar abogando para que se reconozca que la escasez de la oferta implica una vulneración de derechos, e instalar en la agenda política y social la urgencia de que se articulen los esfuerzos del Estado para crear la oferta necesaria. La respuesta del Estado implica una decisión política en base a una obligación jurídica, y el acompañamiento de dicha decisión con los recursos necesarios. Es probable que dar una respuesta universal (que permita que todos y todas puedan acceder) necesariamente implique una realización progresiva ya que posiblemente haya que crear nuevos espacios fiscales o redirigir fondos que actualmente están destinados a otros compromisos del Estado. Pero una respuesta articulada entre todos los actores involucrados es necesaria y jurídicamente vinculante, y contribuiría también al fortalecimiento del sistema de protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes (Ley 26.061) a través sus actores corresponsables (en este caso, Centros de cuidado y educación para niñas/os de 0 a 3 años).

Derribado el mito de que el mejor lugar para cuidar y educar a las niñas/os pequeños es el hogar, y comprendido que acceder es un derecho, aún queda pendiente el desafío de que todas las instituciones que cuidan y educan lo hagan reconociendo y cumpliendo con los estándares de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad que la función requiere, garantizando condiciones de igualdad y no discriminación.

A lo largo de la investigación se puso la mirada en la calidad de la oferta de cuidado y educación, con el objeto de tener un mejor conocimiento de las características de las

políticas implementadas y para contribuir a un análisis de la equidad o inequidad resultante de dichas políticas. Los indicadores de calidad del cuidado y educación para niñas/os de 0 a 3 años en la CABA identificados como relevantes a los fines de la esta investigación fueron: a) la calificación del personal y modalidad de contratación; b) los mecanismos de capacitación continua c) a relación de proporción entre docentes y alumnos/as para las distintas salas; d) planificación y la definición de contenidos pedagógicos; e) la alimentación en los centros; f) infraestructura, mobiliario y materiales didácticos; g) la pertinencia cultural e inclusiva, h) el enfoque de género y la relación con las familias; i) la seguridad en los centros; j) la supervisión y las entidades fiscalizadoras o instancias de control; y k) la interrelación con otras instituciones.

Tanto los CeDIs como los CPIs constituyen políticas focalizadas, ya que orientan su accionar a grupos poblacionales claramente delimitados: los CeDIs, por un lado, a las niñas/os de los empleados del MDHyH, de otros organismos públicos de la CABA y, por el otro, a las niñas/os con mayor índice de vulnerabilidad. Por su parte los CPIs buscan garantizar el crecimiento y el desarrollo saludable de las niñas/os de 45 días a 4 años de edad en situación de vulnerabilidad social de la CABA. Otra de las diferencias que se pueden apreciar es que los Jardines y los CeDIs son políticas que tienen más de 25 años de existencia, mientras que los CPIs son una política más reciente. Incluso cuando los espacios impulsados y financiados por el MDHyH tienen una función relevante para cubrir las necesidades de cuidado y educación de las niñas/os, cuentan con una serie de limitaciones en comparación con los jardines del sistema educativo.

Si bien de las entrevistas surge un compromiso para la profesionalización de las personas que cuidan y educan, las políticas prevén la posibilidad de que personas que no tienen formación especializada (APIs, madres cuidadoras) puedan estar a cargo de las niñas/os. Además, las condiciones de contratación de CeDIs y CPIs no generan incentivos a la profesionalización y formación continua por parte de las personas que realizan las tareas de cuidado y educación, lo cual tiene como consecuencia una baja profesionalización (CeDIs) y alta rotación del personal (CPIs) que migra hacia empleos formales dentro del sistema educativo. Se insertan en otras instituciones, ya sean de gestión pública o privada, que les ofrecen mejores condiciones laborales de contratación, antigüedad y puntaje para la carrera profesional. Sin embargo, según otra de las entrevistadas, las condiciones laborales no son determinantes en relación a la continuidad en el trabajo, ya que una vez que se insertan en la comunidad del CPI y se involucran con la realidad de las familias con las que trabajan, “ya no se quieren ir” por el alto componente comunitario y social del trabajo.

Asimismo, se puso en evidencia que tanto los CeDIs como los CPIs carecen de un sistema de suplencias o reemplazos de las responsables del cuidado y educación, por lo que es débil la capacidad que tienen de responder ante enfermedades y licencias de las maestras y cuidadoras para garantizar la proporción de maestras por niñas/os y la calidad del cuidado mientras las personas capacitadas se encuentran ausentes.

Otra cuestión relevante es que por estar excluidos del sistema educativo formal, CeDIs y CPIs no pueden asegurar la continuidad (vacante) a la hora de ingresar jardín de infantes obligatorio (salas de 4 y 5 años). Renovándose en sala de 4 años el desafío (¿lotería?) de

obtener una vacante en el sistema educativo, aun cuando el niño haya asistido desde los primeros días de vida a un CeDI o CPI.

Cabe mencionar otro aspecto, el principio de focalización hacia sectores de mayor vulnerabilidad, si bien puede ser entendido y justificado desde un enfoque de equidad que otorga prioridad en la cobertura a quienes más lo necesitan, por definición elimina la noción de derecho para todos las niñas/os, mientras que los jardines aunque tampoco cuentan con vacantes, es una política que se orienta al universo de las niñas/os. Aunque los jardines del sistema educativo formal tengan como objeto atender al conjunto de la población -sin mediar criterios económicos o de vulnerabilidad social en las normas generales- en el reglamento escolar quedan bien claros los criterios de priorización, que conllevan a la exclusión de la gran mayoría de los inscriptos que no forman parte de los grupos “favorecidos” por el régimen de empleo de los adultos responsables. El hecho de que los jardines no tienen una población objetivo focalizada, quienes no consiguen cupo pueden, al amparo de la Constitución de la CABA, activar estrategias judiciales para demandar vacantes. Es por este motivo que los reclamos sistematizados por la cuestión de las vacantes han sido dirigidos hacia el sistema educativo formal.

Desde el punto de vista pedagógico y de la planificación de las actividades que se desarrollan, los jardines del sistema educativo se presentan como el modelo a seguir tanto para los CPIs como los CEDIS. Las estrategias implementadas son las propias del sistema educativo: la planificación anual, el proyecto institucional (en educación Proyecto Escuela) y la planificación de actividades por edades y sala. Sin embargo la baja proporción de

personal profesional y la carencia de incentivos a la carrera profesional de maestras en los CeDIs y CPIs se presentan como una de las principales brechas en materia de calidad.

Desde un plano formal en la mayoría de las dimensiones de la calidad identificadas y analizadas, no se encontraron diferencias significativas entre las políticas. En todos los casos desde lo formal los centros son inclusivos, pero en la realidad, hay limitaciones para que se puedan garantizar condiciones satisfactorias de cuidado y estimulación y los apoyos que la normativa prevé como soporte, no siempre se hacen presentes en tiempo y forma. Y esta ausencia es común a las 3 políticas.

Del análisis de la oferta pública de cuidado y educación para niñas/os de 0 a 3 años un problema que emerge es que las diferentes políticas no logran garantizar igualdad en el acceso y la calidad de los servicios que ofrecen. Lo que se observa es un fenómeno de “fragmentación”. La CABA no cuenta con una política de cuidado y educación integrada, donde las partes funcionen de manera coordinada y complementaria entre sí.

De las entrevistas surge que tanto los jardines como los CeDIs y CPIs se identifican con una función social muy relevante como es brindar apoyo a la familia en el proceso de crianza, contribuir a que todas las niñas/os accedan a una alimentación saludable, promover una estimulación adecuada y acompañar para que se realicen los controles de salud periódicos. Estas funciones contribuyen en un desarrollo pleno y a la promoción de derechos. Sobre todo en los casos en que median situaciones de vulnerabilidad, los centros de cuidado y educación se convierten en un actor clave para la asistencia necesaria como respuesta del Estado.

La protección de derechos (Ley 26.061) es más factible en la medida en que las niñas/os se encuentran en contacto con un efector público de cuidado y educación. La asistencia y fortalecimiento de la familia es más viable cuando el contacto cotidiano se puede entablar desde el centro de cuidado y educación. De hecho, ante situaciones graves de vulneraciones de derechos los agentes del Sistema de Protección buscan que las niñas/os sean incluidas en un centro de cuidado y educación como paso inicial del proceso de restitución de derechos. En este sentido, de las entrevistas surgió la noción de que el centro de cuidado y educación es una política de prevención ya que restituye derechos desde la primera infancia, evitando muchas de las consecuencias propias del desarrollo en contextos de vulnerabilidad social y garantizando el desarrollo pleno.

Para medir el avance de las políticas de cuidado y educación se identificó que una posibilidad interesante sería adecuar la estrategia de las cuatro A (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad –calidad- y adaptabilidad) para medir la efectivización del derecho al cuidado y educación de niñas/os de 0 a 3 años.

Tal como se describe en el anexo metodológico, uno de los principales desafíos de esta investigación fue la obtención de información de la gestión de las tres políticas que fuera comparable entre sí. Ese es el motivo por el cual no se pudo extender el análisis de la cobertura más allá del año 2015. Una sugerencia que se desprende del trabajo realizado es la necesidad de que se publique la información sobre la cobertura de jardines que no están incorporados a la enseñanza oficial. A pesar de que las normas que los regulan y los estándares de funcionamiento son similares a los de los jardines que están incorporados, no ha sido posible obtener la cantidad de centros y cantidad de asistentes. Se trata de una

información que podría contribuir a conocer la cobertura de ese subsistema que también forma parte de la oferta de cuidado y educación de niñas/os de 0 a 3 años.

De la investigación surge la necesidad de que en el próximo Censo se pueda incluir una pregunta sobre la asistencia de niñas/os de 0 a 3 a centros de cuidado y educación, para conocer la situación de cobertura total. Además, una pregunta sobre los motivos por los cuales las familias no envían a las niñas/os, que permitiría identificar mejor el componente sociocultural de la escasez de la oferta, en general, y de la oferta pública, en particular.

En el ámbito del cuidado y la educación infantil las mujeres predominan, por un lado como directivas y trabajadoras, por otro como principales interlocutoras de las políticas (ya que son las mujeres quienes se ocupan de entregar y recibir a las niñas/os todos los días). Las mujeres son principales protagonistas y, justamente por el hecho de se está abordando una cuestión signada culturalmente como femenina, los esfuerzos para que se pueda ejercer efectivamente el derecho al cuidado y educación deben ser superlativos. Ya que no sólo se trata de ampliar la oferta de cuidado y educación para niñas/os de 0 a 3 años, sino cambiar una concepción socialmente instalada. Es necesario que los varones asuman su responsabilidad en el cuidado porque es una responsabilidad social y no exclusivamente femenina.

Hay que instalar en la agenda pública y política (donde los varones son quienes tienen la cuota más alta de poder) una cuestión que inclina la balanza en favor de las mujeres, pero generando este cambio no se las estará favoreciendo, sino que solamente se dejará de perjudicarlas. La desfamiliarización del cuidado contribuye a que las mujeres puedan elegir delegar su cuidado y disponer de tiempo para desempeñarse en otro tipo de funciones. Y

esto equipara la balanza, implica un cambio en los patrones tradicionales de distribución de tareas y relaciones sociales de género al interior de las familias y los hogares.

Garantizar el efectivo acceso de niñas y niños de 0 a 3 años a centros de cuidado y educación es dar un paso para que la “suerte” -de nacer varón o mujer, la “suerte” de acceder o quedar excluido de un centro de cuidado y educación durante la primera infancia- tenga menos impacto en las vidas de cada niña, niño y de sus familias.



## Bibliografía

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL* 88: 35-50.
- Adelantado, J; J. Noguera y X. Rambla, (2000). El marco de análisis: Las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales. En Adelantado, J. (Coord.) *Cambios en el estado del bienestar: políticas sociales y desigualdades de España*. Universidad Autónoma de Barcelona. España.
- Aguirre, R. (2004). Trabajo no remunerado y uso del tiempo. Fundamentos conceptuales y avances empíricos. La encuesta Montevideo 2003\*. En Mazzei, E. (2004). *El Uruguay desde la sociología II: 2ª Reunión de Investigadores del Departamento de Sociología*.
- Araujo, C. (2010). Modelos de atención integral en el desarrollo infantil: experiencia de América Latina y el Caribe. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Arriagada, I. (2007). Familias y políticas públicas en América Latina: Una historia de desencuentros. Libros de la CEPAL 96. CEPAL. Santiago de Chile.
- Bathiany, K; N. Genta, y V. Perrotta (2013) El cuidado de calidad desde el saber experto y su impacto de género. Serie Asuntos de Género N° 123. CEPAL. Santiago de Chile.
- Berlinski, S. y N. Schady (2015). Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas. Editores. Banco Interamericano de Desarrollo
- Brazelton, T. y S. Greenspan (2000). *The Irreducible Needs of Children: What Every Child Must Have to Grow, Learn, and Flourish*, Cambridge, Perseus.
- Canetti, A; A. Cerutti, y A. Girona (2015). Derechos y sistemas de cuidados en la infancia. Contextos y circunstancias que pueden comprometer el desarrollo y el bienestar infantil. En Tuñón I (Coord.) *Desafíos del desarrollo humano en la primera infancia*” Buenos Aires: Biblos.
- CEPAL UNFPA (2009). Panorama Social de América Latina. Disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/1232-panorama-social-de-america-latina-2009>
- CEPAL (2010). Consenso de Brasilia. XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Disponible en: [http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia\\_ESP.pdf](http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia_ESP.pdf)
- Cicala, T; E. Cortona; S. Collar; M. de Robles; V. Poczymok y M. de la Iglesia (2015). Centros de Educación Temprana. Apuntes para aprender de la experiencia. Ministerio de Educación de CABA y UNICEF, Buenos Aires. Disponible en: [https://www.unicef.org/argentina/spanish/EDUCACION\\_CentrosEstimulacionTemprana.pdf](https://www.unicef.org/argentina/spanish/EDUCACION_CentrosEstimulacionTemprana.pdf)
- CIPPEC, FLACSO y UNICEF (2015). Análisis de los Centros de Primera Infancia. Principales Resultados. Disponible en: <http://www.cippec.org/documents/10179/56531/An%C3%A1lisis+de+los+Centros+de+Primera+Infancia.+Principales+resultados.pdf/8304a510-7410-4fc7-985c-e95d69822a08>
- Con, M. S. Susini, S. Catalá y S. Quinteros (2011) Índice de Vulnerabilidad (IVS). Documento metodológico. Informes Temáticos de la Dirección de Investigación y Estadística del Ministerio de Educación del GCBA. Disponible en:

- [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/educacion/dirinv/pdf/indice\\_vulnerabilidad\\_social.pdf](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/educacion/dirinv/pdf/indice_vulnerabilidad_social.pdf)
- Daly, M. y J. Lewis (2000). The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states. *British Journal of Sociology* 51(2): 281–298.
- England, P; M. Budig, N. Folbre (2001). *Wages of Virtue: The Relative Pay of Care Work*. Mac Arthur Foundation. Disponible en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.6.6226yrep=rep1ytype=pdf>
- Esping-Andersen, G. (2009). *The incomplete revolution. Adapting to women's' new roles*. Cambridge: Polity Press.
- Esquivel, V. (2011). *La Economía del Cuidado en América Latina: poniendo a los cuidados en el centro de la agenda. Serie: Atando cabos, deshaciendo nudos. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*.
- Esquivel, V., E. Faur y E. Jelin, (2012). *Las lógicas del cuidado infantil*. Buenos Aires: IDES/UNFPA/UNICEF. Disponible en: <http://www.unicef.org/argentina/spanish/cuidadoinfantil.pdf>
- Faur, E. (2009). *Organización social del cuidado infantil en la CABA. El rol de las instituciones públicas y privadas 2005-2008. Tesis de Doctorado. FLACSO-Argentina*.
- Faur, E. (2012) "El cuidado infantil desde las perspectivas de las mujeres–madres. Un estudio en dos barrios populares del Área Metropolitana de Buenos Aires". En: Esquivel, V., E. Faur y E. Jelin, (2012). *Las lógicas del cuidado infantil*. Buenos Aires: IDES/UNFPA/UNICEF  
Disponible en: <http://www.unicef.org/argentina/spanish/cuidadoinfantil.pdf>
- Filgueira, C. (2001). *Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: aproximaciones conceptuales recientes. Las diferentes formas de expresión de la vulnerabilidad social en América Latina. Documento de trabajo. Montevideo: CEPAL*. Disponible en: <http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/3/8283/cfilgueira.pdf>
- Folbre, Nancy (2006). *Measuring Care: Gender, Empowerment, and the Care Economy*. *Journal of Human Development* Vol. 7, No. 2. Disponible en: <http://www.amherst.edu/media/view/92075/.../measuring%2Bcare.pdf>
- Fraser, N. (1997). *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "post-socialista"*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores - Universidad de los Andes.
- Gherardi, N; Pautassi, L; Zibecchi C (2012). *De eso no se habla: el cuidado en la agenda pública. Estudio de opinión sobre la organización social del cuidado*. Buenos Aires. Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.
- Grupo de Trabajo Protocolo de San Salvador (2015) *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*. Grupo de Trabajo para el Análisis de los informes nacionales del Protocolo de San Salvador. Organización de Estados Americanos (OEA) Washington, 2015.
- Haney, L. A. (2000). "Feminist State theory: applications to jurisprudence, criminology, and the Welfare State". *Annual Review of Sociology* 26: 641-666.
- ISSA, UNICEF, Bernard van Leer, UNESCO. (2014). *Measuring and Improving Quality in Early Childhood Environments. Report on the International Consultation hosted in Leiden, The Netherlands*

- Ierullo, M. (2012). Prácticas comunitarias de cuidado infantil en los sectores populares frente a la crisis del modelo tradicional de cuidado. Análisis de los comedores comunitarios de Área Metropolitana de Buenos Aires (2003-2010). Tesis de Maestría.
- Ierullo, M. (2013). Desafíos de las familias y organizaciones comunitarias de los barrios marginalizados en relación al cuidado infantil. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Ierullo, M. (2015). La crianza de niñas/os, niñas y adolescentes en contextos de pobreza urbana persistente. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13 (2), pp. 671-683.
- Itzcovich, G. (2010). Tendencias recientes del nivel inicial: un análisis estadístico de la situación Argentina. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura; Unicef Argentina.
- Kagan, L. (2013). ¿Qué es calidad en el desarrollo infantil temprano y en la educación? Diálogo Regional de Política. Calidad en los servicios de atención a la primera infancia. Washington: BID.
- Lancet (2016). Advancing Early Childhood Development: from Science to Scale 1 Early childhood development coming of age: science through the life course. *Lancet* 389: 77–90. Publicado Online Octubre 4, 2016. Disponible en: [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(16\)31389-7](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(16)31389-7)
- Lewis, J. (1992). Gender and the development of welfare regimes. *Journal of European Social Policy* 2: 159-173.
- López Boo, F; Araujo, M.C.; Tomé, R. (2016). ¿Cómo se mide la calidad de los servicios de cuidado infantil? María Caridad Araujo, Romina Tomé. Disponible en: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7432/C%C3%B3mo-se-mide-la-calidad-de-los-servicios-de-cuidado-infantil.pdf?sequence=1>
- Lupica, C. (2012). Compartir los cuidados: una dimensión fundamental para el desarrollo y la equidad. Newsletter del observatorio de la maternidad 56. Disponible en: <http://www.o-maternidad.org.ar/LinkClick.aspx?fileticket=ACi0YffK65o%3D&tabid=116&mid=722>
- Lupica, C. (2014). Recibir y brindar cuidados en condiciones de equidad: desafíos de la protección social y las políticas de empleo en Argentina. Documentos de trabajo N° 5. OIT Argentina.
- Marzonetto, G. (2015) Playing with disadvantage. Social stratification in child care services in Buenos Aires. Tesis de Maestría. Universidad Nacional de San Martín, Escuela de Política y Gobierno.
- 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.
- Marco Navarro, F. (2014). Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina: Igualdad para hoy y mañana. Serie Políticas Sociales 204. Santiago de Chile: CEPAL

- Marco Navarro, F y Rico, M. N. (2013). Cuidado y políticas públicas: debates y estado de situación a nivel regional". En Pautassi, L. y C. Zibecchi (coords.). Las fronteras del cuidado: agenda, derechos e infraestructura. Buenos Aires: Biblos.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación - UNICEF (2013). Encuesta sobre condiciones de vida de niñez y adolescencia (ECOVNA 2011-2012) Principales Resultados 2011-2012. Disponible en: [http://www.unicef.org/argentina/spanish/MICS\\_CierreJulio2013\\_BAJAWEB.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/MICS_CierreJulio2013_BAJAWEB.pdf)
- Ministerio Público Tutelar de la CABA. Informe anual 2012. Disponible en: [http://mptutelar.gob.ar//sites/default/files/MPT\\_InformeAnual2012web.pdf](http://mptutelar.gob.ar//sites/default/files/MPT_InformeAnual2012web.pdf)
- Montaño Virreira, S. y Calderón Magaña, C. (2010) El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo. Coordinadoras. *Cuadernos de la CEPAL* N° 94. Santiago de Chile: CEPAL.
- Myers, R. (2004). In Search of Quality Programmes of Early Childhood Care and Education (ECCE), paper preparado para el 2005 EFA Global Monitoring Report.
- O'Connor, J. (1993). Gender, class and citizenship in the comparative analysis of Welfare State Regimes: theoretical and methodological issues. *The British Journal of Sociology* 44 (3): 501-518.
- O'Connor, J., A. S. Orloff y S. Shaver (1999). States, markets, families. Gender liberalism and social policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States. Cambridge: Cambridge University Press.
- Orloff, A. S. (1993). Gender and the social rights of citizenship: the comparative analysis of gender relations and Welfare States. *American Sociological Review* 58 (3): 303-328.
- Orloff, A. S. (1996). "Gender and the welfare state". *Annual Review of Sociology* 22: 51-70.
- Orloff, A. S. (2003). "Social provision and regulation: Theories of states, social policies and modernity". Working Paper Series WP-04-07 Institute for Policy Research Northwestern University.
- Orloff, A. S. (2009). Gendering the comparative analysis of Welfare States: an unfinished agenda. *Sociological Theory* 27 (3): 317-343.
- Pautassi, L. (2007). ¡Cuánto trabajo mujer!: el género y las relaciones laborales. 1ra. Ed., Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Pautassi, L. (2007). El Cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos, Serie Mujer y Desarrollo N° 87 (LC/L.2800-P/E), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Pautassi, L. (2010). El aporte del enfoque de Derechos a las políticas sociales. Una breve revisión. Taller de expertos. Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones. CEPAL y GTZ.
- Pautassi, L. y C. Zibecchi (2010). La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias. Santiago de Chile: CEPAL Serie Políticas Sociales.
- Pautassi, L. y L. Royo (2012). Enfoque de derechos en las políticas de infancia: indicadores para su medición. CEPAL-UNICEF.
- Pautassi, L. y C. Zibecchi (coords.).(2013). Las fronteras del cuidado: agenda, derechos e infraestructura. Buenos Aires: Biblos.

- Pautassi, L. (2013). Perspectivas actuales en torno al enfoque de derechos y cuidado: la autonomía en tensión. En Pautassi, L. y C. Zibecchi (coords.). Las fronteras del cuidado: agenda, derechos e infraestructura. Buenos Aires: Biblos.
- Pautassi, L y N. Gherardi (2015). Guía práctica para el sistema de indicadores de progreso para la medición de la implementación de la Convención de Belém do Pará / [Preparado por el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). Comisión Interamericana de Mujeres]. Disponible en: [https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/Guia\\_Indicadores\\_BDP\\_ESP.pdf](https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/Guia_Indicadores_BDP_ESP.pdf)
- Pitluk, L. (2015). Desafíos actuales de la educación inicial. Disponible en: <http://www.omep.org.uy/wp-content/uploads/2015/06/Desaf%C3%ADos-actuales-de-la-Educaci%C3%B3n-Inicial-Articulo-.pdf>
- Razavi, S. (2007). The political and social economy of care in a development context: conceptual issues, research questions and policy options. Gender and Development Programme Paper Number 3, UNRISD.
- Repetto, F., G. Díaz Langou y C. Aulicino (2012). Cuidado infantil en la CABA: ¿la disyuntiva entre pañales y pedagogía? Documento de Trabajo N°93. Buenos Aires: CIPPEC.
- Retamoso, A. (2007). ¿Cuán lejos se está de la universalización de la educación inicial? ANEP-CODICEN Dirección Sectorial de Planificación Educativa División de Investigación, Evaluación y Estadística Departamento de Investigación y Estadística Educativa. Disponible en: [http://www.oei.es/pdfs/universalizacion\\_educ\\_inicial.pdf](http://www.oei.es/pdfs/universalizacion_educ_inicial.pdf)
- Rodríguez Enríquez, C. (2010). La organización del cuidado de niños y niñas en la Argentina y el Uruguay. En El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo. Cuadernos de la CEPAL N° 94.
- Rodríguez Enríquez, C. (2011). Derecho a la educación y derecho al cuidado: políticas públicas para la primera infancia en la Ciudad de Buenos Aires. (No.12) Buenos Aires. Disponible en: [www.asesoria.jusbaires.gov.ar/publicaciones](http://www.asesoria.jusbaires.gov.ar/publicaciones)
- Rodríguez Enríquez, C. (2013). Organización social del cuidado y políticas de conciliación: una perspectiva económica. En Pautassi, L. y C. Zibecchi (coords.).(2013). Las fronteras del cuidado: agenda, derechos e infraestructura. Buenos Aires: Biblos.
- Rodríguez Enríquez, C. (2015). Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. Revista Nueva Sociedad 256. Marzo-abril de 2015, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.
- Rodríguez Enríquez, C. y L. Pautassi (2014). La organización social del cuidado de niños y niñas: elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina. - 1a ed. - CABA. Equipo Latinoamericano de Justicia y Género - ELA. Disponible en: <http://elcuidadoenagenda.org.ar/wp-content/uploads/2014/03/Informe-Diagn%C3%B3stico.pdf>
- Rozengardt, A. (2014). Estudio sobre el rol de los servicios no formales de cuidado y educación de la primera infancia como dispositivos de inclusión social: propuesta de una matriz de valoración del papel de los espacios no formales de cuidado y educación de la primera infancia en la realización de los derechos humanos de las niñas y las niñas/os. Tesis de Maestría. FLACSO Argentina.

- Sagot, M. (2000) La Ruta Crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en America Latina: Estudios de caso en diez países. OPS/OMS Progama Mujer, Salud y Desarrollo.
- Schady, N. (2015), Investing in Early Childhood in Latin America and the Caribbean: Evidence and Policy Options. Harvard University.
- Shonkoff, J.P. y D. Phillips (eds.) (2000). From Neurons to Neighborhoods, Washington D.C., National Academies Press.
- Skocpol, T. (1992). Protecting Soldiers and Mothers. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2013). Argentina. Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS) 2011/2012, Informe Final. Buenos Aires, Argentina.
- Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2015). Estándares de Inclusión para los Centros de Desarrollo Infantil. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Tomasevski, K. (2001). Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable, Education Primers Nº 3, Suecia, Novum Grafiska AB, Gothernburg.
- Tomasevski, K. (2004), “Los derechos económicos, sociales y culturales: el derecho a la educación”, Informe presentado por la Relatora Especial sobre el derecho a la educación en el 60º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2004/45.
- Tuñón, I. y L. De la Torre (2015), “Persistentes desigualdades sociales en el derecho al cuidado, la crianza y la socialización en la primera infancia. En Tuñón I (Coord.) Desafíos del desarrollo humano en la primera infancia” Buenos Aires: Biblos.
- UNESCO (2007). Buena gobernabilidad en materia de Atención y Educación de la Primera Infancia: Lecciones derivadas del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007. Nota Nro. 40. Disponible en: <http://www.oei.es/pdfs/notaunesco40.pdf>
- UNESCO (2008). Políticas de la Primera Infancia. Estrategias para lograr el objetivo de cuidado y educación de la primera infancia de la EPT. Nota Nro. 42. Disponible en: <http://www.oei.es/pdfs/notaunesco42.pdf>
- UNICEF (2011). Servicios de atención a niños y niñas de 45 días a 36 meses. Disponible en: [http://www.unicef.org/argentina/spanish/Serv\\_Aten\\_Ninos\\_web.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/Serv_Aten_Ninos_web.pdf)
- UNICEF (2012). Social Protection Strategic Framework. Integrated Social Protection Systems Enhancing equity for children. Disponible en: [http://www.unicef.org/spanish/socialprotection/framework/files/UNICEF\\_SPSFramework\\_whole\\_doc.pdf](http://www.unicef.org/spanish/socialprotection/framework/files/UNICEF_SPSFramework_whole_doc.pdf)
- UNICEF (2015). Integrated Social Protection Systems. Enhancing Equity for Children. Executive Summary. Disponible en: [https://www.unicef.org/spanish/socialprotection/framework/files/UNICEF\\_SPSFramework\\_whole\\_doc.pdf](https://www.unicef.org/spanish/socialprotection/framework/files/UNICEF_SPSFramework_whole_doc.pdf)

- Zibecchi, C. (2013). Organizaciones comunitarias y cuidadoras: reconfiguración de responsabilidades en torno al cuidado infantil. En Pautassi, L. y C. Zibecchi (coords.) Las fronteras del cuidado: agenda, derechos e infraestructura. Buenos Aires: Biblos.
- Zibecchi, C. (2014). ¿Cómo se cuida en Argentina? Definiciones y experiencias sobre el cuidado de niños y niñas. 1a ed. CABA: Equipo Latinoamericano de Justicia y Género - ELA.
- Zibecchi, C. (2015). Cuidando en el territorio: El espacio comunitario como proveedor de cuidado. Documentos de Trabajo 3 "Políticas públicas y derecho al cuidado". ELA, CIEPP y ADC.

## **Marco Normativo**

### Normas supranacionales:

Convención sobre los derechos del niño.

OBSERVACIÓN GENERAL N° 7. REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO EN LA PRIMERA INFANCIA. CRC/C/GC/7

### Normas Nacionales:

LEY N° 26.206 LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL, CAPÍTULO II EDUCACIÓN INICIAL

LEY 27.045 EDUCACIÓN INICIAL. LEY N° 26.206. MODIFICACIÓN.

Ley 26.233. Centros de Desarrollo Infantil. Promoción y regulación.

Decreto 1703/2008. Integración. Estructura organizativa. Organigrama. Objetivos. Responsabilidad Primaria. Acciones. De la COMISION DE PROMOCION Y ASISTENCIA DE LOS CENTROS DE DESARROLLO INFANTIL COMUNITARIOS.

Normas de la CABA:

Decreto 1202/2008. Apruébase la reglamentación de la Ley de Centros de Desarrollo Infantil N° 26.233.

DECRETO N° 306/09 Creación del Programa "Centros de Primera Infancia".

REGLAMENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO DE GESTIÓN PÚBLICA DEPENDIENTE DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL GOBIERNO DE LA CABA.

Resolución del Ministerio de Educación de la CABA Número: 1332/MEGC/2016 modificación del Diseño Curricular correspondiente a Niñas/os desde 45 días hasta 2 años.

Reglas de asignación de vacantes de nivel inicial. Ingreso 2016.

## **Páginas Web Consultadas**

Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la CABA

<http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/ninezyadolescencia/ninez/centros-de-primera-infancia>

<http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/centros-de-desarrollo-infantil-cedis>

Ministerio de Educación de la CABA

<http://www.buenosaires.gob.ar/educacion/estudiantes/inicial>

<http://www.buenosaires.gob.ar/educacion/estudiantes/reglas-de-asignacion-de-vacantes>

[http://www.buenosaires.gob.ar/areas/educacion/establecimientos/?menu\\_id=10194](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/educacion/establecimientos/?menu_id=10194)

Dirección de estadísticas y censos de la CABA

<http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?cat=120ypaged=2>

## I Anexo Metodológico

La estrategia metodológica utilizada para la investigación combinó un abordaje cuantitativo y uno cualitativo, sumando técnicas de producción de información adecuadas a las características del objeto de estudio. En primer lugar se realizó una revisión bibliográfica para identificar las investigaciones que sirven de antecedentes a la presente investigación, seleccionando elementos que permitan identificar trayectoria o desarrollo de los tres tipos de servicios en los últimos años, así como contar con puntos de referencia, tanto de cobertura respecto de la población, como de calidad de los servicios en investigaciones anteriores.

Paralelamente se realizó un análisis de las normas que rigen la oferta pública de cuidado y educación infantil a nivel nacional y de la CABA, poniendo el foco en las normas de creación, reglamentación e instrumentos de implementación de los tres tipos de servicios. La información sobre la cobertura (cantidad de niñas y niños que son atendidos por cada tipo de servicio) se obtuvo a través de la sistematización de investigaciones preexistentes y a partir del análisis de datos descargados de las páginas oficiales del gobierno de la CABA, relacionándolos con datos estadísticos de la Dirección Nacional de Información y Estadísticas de la Calidad Educativa (DiNIECE) publicados en los Anuarios Estadísticos y los proporcionados a partir de pedidos especiales, datos de la Dirección de Estadísticas de la CABA, los datos disponibles del Censo 2010 y sus proyecciones, Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados de Argentina (MICS 2011-2012) y los de la Encuesta de Condiciones de Vida de la Niñez y Adolescencia (ECOVNA) 2011-2012<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> La encuesta MICS y la ECOVNA, en rigor es la misma encuesta. MICS es impulsada por UNICEF en todos los países con el objeto de contar con información comparable entre países. La encuesta en Argentina fue realizada entre 2011 y 2012 por la SENNAF con apoyo técnico y financiero de UNICEF. Los datos resultantes de la encuesta

Paralelamente se realizó un análisis de la oferta de cuidado y educación infantil a nivel nacional y de la CABA, poniendo el foco en las normas de creación, reglamentación e instrumentos de implementación de los tres tipos de servicios.

En una primera instancia se realizó una comparación en base a fuentes secundarias de información, tales como otras investigaciones y las normativas de creación de cada una de las políticas y datos estadísticos disponibles para el análisis de cada una de las 3 políticas que son objeto de esta investigación, se identificaron 4 ejes que ponen el foco en las características institucionales de cada una de las políticas: i) Marco normativo ii) Diseño de la política/programa; iii) Estrategia de Gestión, Conducción y Supervisión; iv) Contexto de surgimiento/Origen de la política. La presentación de esta comparación, enriquecido con los aportes de las personas entrevistadas se encuentra en el capítulo 4.

Las tensiones entre equidad en el acceso y la calidad de los servicios de cuidado y educación que brinda la oferta pública de cuidado y educación de la CABA, serán abordadas a partir de la comparación de las dimensiones antes mencionadas entre los servicios brindados a través de los CeDIs y los CPIs del Ministerio de Desarrollo Humano, y los jardines dependientes del Ministerio de Educación de la CABA.

---

fueron publicados en dos momentos distintos: Encuesta de Condiciones de Vida de la Niñez en Argentina en agosto de 2013 y Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS) de Argentina en marzo de 2014. La información publicada en dichos informes es complementaria ya que en cada informe se puso el foco en distintas partes de la información relevada. Cabe destacar también que a los fines de esta investigación se realizaron procesamientos ad-hoc sobre la información de la encuesta, lo que permitió contar con el nivel de desagregación necesario para esta investigación y la mención de los datos procesados ad hoc se realizó como MICS.

Seguendo a Stake (2005) a la hora de desarrollar el abordaje del trabajo de campo se desarrolló un esquema conceptual, para facilitar y visibilizar la relación entre las partes que componen el sistema o caso.

*Tabla 16. Estructura de la Oferta Pública de Servicios de Cuidado Infantil de 0 a 3 años (CABA)*

Ámbito	Ministerio	Dirección / Área	Denominación del Servicio
CABA	Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat	Dirección General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil	Centro de Primera Infancia (CPI)
		Dirección General de Niñez y Adolescencia	Centro de Desarrollo Infantil (CeDIs)
	Ministerio de Educación	Dirección de Educación Inicial	Jardín Maternal o Escuela Infantil

Fuente: Elaboración propia.

Dado que la información sistematizada disponible es escasa, el trabajo de análisis de datos estadísticos y registrales, y fuentes secundarias se enriqueció con una investigación cualitativa, que ha permitido complementar la información formal disponible a partir de las normativas y documentos de cada una de las políticas que componen la oferta de servicios públicos de cuidado y educación para niñas/os de 0 a 3 años. Cabe destacar que la dificultad para obtener información de gestión e incluso normativa de cada una de las políticas ha sido una de las principales dificultades para el desarrollo de la investigación.

La investigación cualitativa se realizó a partir de entrevistas semiestructuradas a 12 personas que fueron identificadas a partir de 2 roles: responsables de políticas (se entrevistó al menos un responsable de política por tipo de oferta (3) y se entrevistó a 9 directivos de centros de cuidado y educación. Los directivos pertenecían a Jardines del Ministerio de Educación (3), a Centros de Desarrollo Infantil (2) y a Centros de Primera Infancia (3); intentando de este modo

contar con una cantidad de casos que pudieran dar cuenta de las características y diferencias fundamentales dentro de la variedad existente en cada tipo de servicios. La forma de acceder a los informantes clave fue una combinación entre la selección dirigida a personas específicas (responsables de políticas) y a partir de la entrevista de los responsables se solicitó un contacto para poder acceder a los centros de cuidado y educación, y luego a los directivos de los centros también se les solicitó contactos para realizar otras entrevistas.

Tabla 17. Matriz de Campo

Ámbito	Ministerio	Dirección / Área	Denominación del Servicio	Roles a Entrevistar	Cargo
CABA	Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat	Dirección General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil	Centro de Primera Infancia (CPI),	Responsable de Política	Gerente Operativa Apoyo a la Primera Infancia
				Director/a de CPI	Directora de CPI Fundamind
				Director/a de CPI	Directora de CPI Brotectitos
				Equipo Técnico de CPI	CPI Rayito de Sol
		Dirección General de Niñez y Adolescencia	Centro de Desarrollo Infantil (CeDIs)	Responsable de Política	Directora General de Niñez, Adolescencia y Familia, CABA
				Coordinadora de CEDI	Coordinadora de Programa CEDI
				Directora de CEDI	Directora CEDI Vera Peñaloza
				Directora de CEDI	Directora CEDI Creciendo
	Ministerio de Educación	Dirección de Educación Inicial	Jardín Maternal o Escuela Infantil,	Supervisora de Nivel Inicial	Supervisora del Distrito Escolar 7
				Directora Jardín Nucleado	Directora JIN Nro. 6
				Directora Escuela Infantil	Directora Escuela Infantil Nro. 11
				Directora de Jardín Maternal	Directora JM Nro. 5

Fuente: Elaboración Propia.

Esto fue así salvo en el caso de los Centros de Primera Infancia, en que la entrevista con el responsable de la política no se logró concretar al inicio del trabajo de campo, por ende las entrevistas con los directivos de CPI se lograron a partir de contactos personales y la colaboración de los propios entrevistados. El trabajo de campo se realizó en los meses de abril, mayo y junio de 2017, entrevistando a un total de 12 personas.

Las entrevistas semiestructuradas se realizaron a partir de 2 instrumentos de campo, denominados guías de entrevista, en las cuales se buscó obtener información enriquecedora relacionada a los objetivos de esta investigación.

Las entrevistas semiestructuradas fueron el medio para conocer desde la perspectiva de los entrevistados el trabajo que se realiza en cada tipo de institución, las guías de entrevista abordaban las distintas dimensiones que hacen a la accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad de la oferta de cuidado y educación para niñas/os de 0 a 3 años. Y permitían también que los entrevistados expresen sus percepciones respecto de la calidad de los servicios prestados, la articulación que tienen con otras instituciones, los beneficios de asistir a este tipo de institución, los principales desafíos que enfrentan, y el resultado que desde el punto de vista de los actores responsables se está alcanzando.

Asimismo, las entrevistas tuvieron el objetivo de obtener información sobre aspectos menos formales del funcionamiento de los servicios, que contribuyen a la equidad en el acceso así como a la calidad de los servicios que si bien están especificados en las normas, era pertinente constatar si efectivamente suceden y/o cómo son percibidos desde los servicios (modalidad de contratación, medidas de seguridad, mecanismo de inscripción y priorización de vacantes, listas de espera, auditorías, fuentes de financiamiento). El instrumento utilizado para cada

tipo de entrevista fue el mismo (2) con el transcurrir de las entrevistas, se fue de alguna manera filtrando, ya que algunas de las preguntas eran obstructivas del proceso de entrevista (las preguntas vinculadas con la formación y capacitación personal del entrevistado) y se optó por acotar el cierre de la entrevista a uno solo de los disparadores, ya que en general la entrevista se extendía demasiado tiempo y se consideró necesario acotarla.

Tabla 18. Resumen de la Metodología, métodos y técnicas utilizados para la investigación.

Metodología	Métodos	Técnicas de Producción de datos
Cuantitativa	Análisis de datos cuantitativos de fuentes secundarias (Estadísticos)  Análisis normativo.  Análisis presupuestario.	Recopilación de datos existentes (Censo, Proyecciones de la Dirección de Estadísticas y Censos de la CABA, Anuario Educativo de la DINIEE, ECOVNA,). Análisis de contenido de documentos e investigaciones anteriores.  Convención sobre los derechos del niño, Constitución Argentina Ley Nacional de Educación Ley de Protección de Derechos. Constitución de la CABA. Ley de Protección de Derechos. Decretos de creación y reglamentación del funcionamiento de los programas analizados. Información del Presupuesto Público obtenido a través de la web de Transparencia.
Cualitativa	Estudio de caso: La oferta pública de servicios de cuidado y educación de niñas/os de 0 a 3 años en la CABA. El abordaje de la calidad del cuidado y educación en 3 políticas con distintos objetivos y enfoques.	12 Entrevistas semiestructuradas, realizadas a 4 personas con distintos roles/funciones a de cada una de las políticas analizadas. Procesamiento de entrevistas a través de herramienta de análisis Atlas Ti.

Fuente: Elaboración propia.

Cabe destacar que cada entrevista inició con una breve introducción sobre el motivo y se facilitó al informante un resumen del tema, junto con los datos de contacto de la investigadora y un formulario de consentimiento informado, en el cual se explicaba el uso

que se le daría a la información obtenida así como también se le solicitaba expresamente la autorización para grabar la entrevista.

Tanto la guía de pautas para las entrevistas, como las grillas de observación y el consentimiento informado que se utilizaron en el trabajo de campo se incorporan a continuación. En un solo caso la persona entrevistada solicitó no grabar la entrevista, por lo tanto el material que se obtuvo se incluyó pero no como una desgrabación sino una descripción de la entrevista realizada a partir de las notas de campo.

Para el análisis de la información obtenida en las entrevistas, se recurrió al programa Atlas. Ti que es una herramienta informática que permite codificar y vincular la información obtenida según las categorías y dimensiones que se identificaron como ejes de abordaje. Asimismo permite identificar dimensiones “emergentes” de las entrevistas aunque las mismas no fueran identificadas previamente y obtener una matriz para facilitar el análisis del material obtenido.

## Guías de Pautas de Entrevista

### Responsables de Políticas

- 1 Presentación y firma del consentimiento informado
- 2 ¿Cuál es la denominación de su cargo y qué responsabilidades y tareas implica su función?
  - a. Dependencia institucional
    - i. ¿De qué Ministerio u Organismo depende?
    - ii. ¿cuántas personas tiene a su cargo?
    - iii. ¿Tiene acceso y dialogo con las autoridades de dicho Ministerio u Organismo?
    - iv. ¿cómo caracterizaría esos intercambios?
  - b. ¿cuándo comenzaste en esta función?
  - c. ¿y antes de ocupar esta función qué hacías?
    - c. Formación Profesional y Experiencia previa
      - i. ¿Cuál es su formación y experiencia profesional?
      - ii. ¿Considera que es necesaria una formación en particular para desempeñar en su función?
      - iii. ¿si se le ofreciera la oportunidad de continuar su formación en un area relevante para su función, cuál elegiría?
- 3 Disparador de la entrevista  
Si una persona necesita una vacante en un centro/jardín de tu dependencia ¿me podrías comentar cómo tendría que hacer para poder acceder a una vacante?
- 4 Servicios públicos de cuidado de niñas/os de 0 a 3 años
  - a. ¿Considera que los centros a su cargo son un servicio público de cuidado?  
¿en qué consiste este servicio?
  - b. ¿cuáles otros servicios públicos de cuidado infantil hay en la CABA / AMBA?
  - c. ¿Cuántos Centros/Jardines dependen de su área?
  - d. ¿cuál es la población destinataria de los servicios que brindan los centros/jardines a su cargo?
    - i. ¿cuántos niñas/os asisten actualmente a los centros/jardines a su cargo?
    - ii. ¿cón cuantas salas cuentan?
    - iii. Cuántas maestras/cuidadores y auxiliares hay por sala?
  - f. ¿cuáles son los criterios para obtener una vacante?
    - i.¿ estos criterios se encuentran publicados?
    - ii. ¿Hay una lista de espera?  
¿recordás cuántos niñas/os se encuentran en la lista de espera?  
¿se encuentra publicada ?

¿es posible acceder a esa lista  
para analizarla?

g. ¿cuáles son los distintos tipos de jornada que tienen los centros a su cargo?  
(ahondar sobre el tema)

5 Calidad de los servicios

- a. ¿qué entiende usted por calidad de los servicios de cuidado de niñas/os de 0 a 3 años?
- b. ¿considera que los centros/jardines a su cargo brindan un servicio de calidad?
- c. ¿qué aspectos considera que deberían cambiarse o mejorar para que los servicios de cuidado que se brindan desde su órbita sean de mayor calidad?
- d. ¿cómo caracterizaría la calidad de los servicios en los últimos años?
- e. ¿Se plantean trabajar para cambiar o modificar la mirada sobre los estereotipos de género?  
¿considera que este enfoque de género suma calidad al servicio?

6 Equidad en el acceso a los servicios

- a. ¿considera que todos las niñas/os que necesitan asistir a un centro de cuidado pueden acceder?
- b. ¿considera que los criterios de priorización de vacantes son justos?
  - i. ¿brindan igualdad de oportunidades a los nyn de distintos niveles socioeconómicos?
  - ii. ¿cómo cree usted que la asistencia a los centros incide en las oportunidades futuras de las niñas/os?
- c. ¿cuáles son a su criterio las consecuencias de que un niño o niña no acceda a una vacante en un centro de cuidado infantil?

7 Cuidado y Educación de niñas/os de 0 a 3 años

- c. ¿Cree usted que es lo mismo cuidar que educar?
  - i. ¿cuál es la diferencia?
  - ii. ¿quién o quienes tienen la responsabilidad de cuidar y educar?
- a. ¿cuál considera que es el ámbito mas apropiado para el cuidado y la educación de las niñas/os de 0 a 3 años?
- d. ¿Cuáles son a su entender los principales desafíos y dificultades de tener a cargo el cuidado y educación de niñas/os de 0 a 3 años?

8 Dotación y calificación del personal

- a. ¿Cómo están compuestos los equipos que trabajan en los XXXXX CEDIS, CPIs, CAF, jardines maternas, Escuelas infantiles, etc.)?
- b. ¿cuál es la proporción de cuidadores por niño en las distintas edades?
- c. ¿cuál es la formación de las personas que trabajan en las salas de estos centros/jardines?  
¿qué otras personas contribuyen en el trabajo con los nyns?
- d. ¿cuál es la modalidad/condiciones de contratación del personal?
  - i. ¿son todos contratados bajo la misma modalidad?

- ii. ¿Cómo es el proceso de selección del personal?
- Indagar sobre las tensiones respecto de las distintas modalidades de contratación.
- e. ¿se organizan desde el área de conducción capacitaciones periódicas?
    - i. ¿cuál es la periodicidad?
    - ii. ¿cuáles son contenidos?
    - iii. ¿quién define esos contenidos?
  - f. ¿en este centro/programa/política se rigen por un sistema de puntaje por formación específica y capacitación, antigüedad u otros?
- 9    **Contenidos Pedagógicos**
- a. ¿están planificadas las actividades en cada uno de los grupos dentro de un centro o jardín?
    - i. ¿quien las planifica?
    - ii. ¿cómo se definen esos contenidos?
    - iii. ¿con qué objetivos se realiza esa planificación?
    - iv. ¿varían por grupo de edad? ¿por sala?
  - c. ¿existen lineamientos o normativa a la cual se ajusten los contenidos Pedagógicos de los servicios que se brindan desde esta repartición?
- 10   **Cuidado y educación con pertinencia cultural e inclusiva**
- a. ¿tienen niñas/os con discapacidad en los centros a su cargo?
  - b. ¿cómo se maneja el caso en que surge la necesidad de recibir a un niño o niña con discapacidad o cuidados especiales?
    - ¿cómo se prosigue en esos casos?
  - c. ¿hay niñas/os migrantes inscriptos en los centros?
    - ¿tienen algún tipo de prioridad a la hora de la inscripción?
- 11   **Materiales didácticos y Mobiliario**
- a. ¿Cuál es el estado del mobiliario y los materiales didácticos disponibles en los centros?
  - b. ¿Con qué recursos cuentan para su obtención y mantenimiento?
  - c. ¿Considera que esos recursos son suficientes?
  - d. ¿Solicitan contribuciones a las familias, por ejemplo, a través de una Asociación Cooperadora?
  - e. ¿Cómo evaluaría la respuesta por parte de las familias a los pedidos de contribución económica y de otros tipos?
  - d. ¿quién elige el material didáctico que se utiliza en las distintas salas?
    - i. ¿dónde los compran?
    - ii. ¿son iguales para todas salas?
- 12   **Infraestructura**

- a. ¿Cómo describiría el estado de los edificios e instalaciones donde se prestan los servicios?
  - b. ¿se trata de edificios construidos especialmente para la prestación de servicios de cuidado infantil?
    - ¿son propios o conveniados/alquilados/cedidos en comodato?
  - c. ¿conoce si existen normas a las cuales estos edificios deban ajustarse para ser habilitados como centros de cuidado de niñas/os de 0 a 3 años?
  - d. ¿quién habilita los espacios?
  - e. ¿se han habilitado nuevos espacios o centros en los últimos años?
    - ¿se trata de nuevos centros de cuidado infantil para n y n de 0 a 3 años?
    - ¿son nuevos espacios dentro de los centros preexistentes?
  - f. ¿son instalaciones accesibles para personas con discapacidad? (no sólo niñas/os con discapacidad, si no padres o personal del centro)
- 13 Seguridad de los Centros
- a. ¿cuáles son las medidas de seguridad que deben cumplir todos los centros de cuidado infantil?
    - ¿quién fiscaliza o controla las medidas de seguridad?
    - ¿cuentan los centros a su cargo con salidas de emergencia, alarma de incendio, matafuegos y plan de evacuación?
  - b. ¿se realizan de manera periódica simulacros de evacuación?
- 14 Las entidades fiscalizadoras
- a. ¿quién audita o fiscaliza los servicios de cuidado que se prestan desde su institución?
  - b. ¿considera que la fiscalización o auditoria que realizan es pertinente?
    - i. ¿le brindan informe de la situación relevada en ocasión de los monitoreos o auditorias?
    - ii. ¿le resulta de utilidad la fiscalización externa?
- 15 Alimentación en los centros
- a. ¿cuáles son las comidas que brindan en los centros a su cargo?
  - b. ¿todos las niñas/os acceden al mismo régimen de alimentación?
    - i. ¿es necesario demostrar que el niño o la niña se encuentra en situación de riesgo alimentario para acceder al comedor?
    - ii. Contemplan niñas/os con necesidades alimentarias específicas? (intolerancia al gluten, a la lactosa, al maní)
    - iii. ¿quiénes y cómo evalúan la necesidad de brindar alimentación a las niñas/os?
  - d. ¿de dónde provienen los recursos destinados a la provisión de alimentos en los centros a su cargo?
  - e. ¿considera que los recursos destinados a alimentación son suficientes para cubrir las necesidades de las niñas/os?
  - f. ¿Cuál es el personal que se encarga de la alimentación de los n y n?

- g. ¿qué opinión tiene usted sobre que el centro de cuidado infantil ofrezca un servicio de alimentación para los nñn?
- 16 Interacción entre instituciones de cuidado infantil
- ¿existe vínculo o interacción entre los centros de cuidado infantil a su cargo y otras instituciones que brindan servicios de la misma índole?
  - ¿se trabaja en articulación con los jardines de infantes a los cuales las niñas/os que egresan de las salas de 3 años asisten posteriormente?
  - ¿existe articulación entre los centros de cuidado y servicios de salud para las niñas/os?
- 17 Conclusión y Despedida
- ¿sí contara con recursos ilimitados, qué mejoras haría en los centros para que el acceso sea más equitativo para todos las niñas/os?
  - ¿qué mejoras haría para que la calidad de los servicios de cuidado sea la máxima deseable?
  - ¿conoce algún modelo de servicio de cuidado infantil en el mundo que sea digno de imitar?

## b) Directores de Centros

- Presentación y firma del consentimiento informado
- ¿Cuál es la denominación de su cargo y qué responsabilidades y tareas implica su función?
  - Dependencia institucional
    - ¿De qué Ministerio u Organismo o Programa depende el Centro/Jardín a su cargo?
    - ¿cuántas personas tiene a su cargo?
    - ¿Tiene acceso y dialogo con las autoridades de dicho Ministerio u Organismo?
    - ¿cómo caracterizaría esos intercambios?
  - ¿cuándo comenzaste en esta función?
- Disparador de la entrevista  
Si una persona necesita una vacante en el centro/jardín ¿me podrías comentar cómo tendría que hacer para poder acceder a una vacante?
- Servicios públicos de cuidado de niñas/os de 0 a 3 años
  - ¿Considera que el centro/jardín a su cargo son un servicio público de cuidado? ¿en qué consiste este servicio?
  - ¿cuáles otros servicios públicos de cuidado infantil hay en la CABA / AMBA?
  - ¿cuál es la población destinataria de los servicios que brinda este centro/jardín?
    - ¿cuántos niñas/os asisten actualmente al centro/jardín?
    - ¿con cuantas salas cuentan?
    - ¿cuántas maestras/cuidadores y auxiliares hay por sala?

- d. ¿cuáles son los criterios para obtener una vacante?
    - i. ¿estos criterios se encuentran publicados?
    - ii. ¿Hay una lista de espera?
      - ¿recordás cuántos niñas/os se encuentran en la lista de espera?
      - ¿se encuentra publicada ?
      - ¿es posible acceder a esa lista para analizarla?
  - e. ¿cuáles son los distintos tipos de jornada que tiene el centro/jardín a su cargo? (ahondar sobre el tema)
    - ¿Quién y cómo se define el horario que asisten las niñas/os?
- 5 Calidad de los servicios
- a. ¿qué entiende usted por calidad de los servicios de cuidado de niñas/os de 0 a 3 años?
  - b. ¿considera que el centro/jardín a su cargo brinda un servicio de calidad?
  - c. ¿qué aspectos considera que deberían cambiarse o mejorar para que los servicios de cuidado que se brindan desde su órbita sean de mayor calidad?
  - d. ¿cómo caracterizaría la calidad de los servicios en los últimos años?
  - e. Se plantean trabajar para cambiar o modificar la mirada sobre los estereotipos de género?
    - ¿considera que este enfoque de género suma calidad al servicio?
- 6 Equidad en el acceso a los servicios
- a. ¿considera que todos las niñas/os que necesitan asistir a un centro de cuidado pueden acceder?
  - b. ¿considera que los criterios de priorización de vacantes son justos?
    - i. ¿brindan igualdad de oportunidades a los nyn de distinto nivel socioeconómico?
    - ii. ¿cómo cree usted que la asistencia a el centro/jardín incide en las oportunidades futuras de las niñas/os?
  - c. ¿cuáles son a su criterio las consecuencias de que un niño o niña no acceda a una vacante en un centro de cuidado infantil?
- 7 Cuidado y Educación de niñas/os de 0 a 3 años
- a. ¿Cree usted que es lo mismo cuidar que educar?
    - i. ¿cuál es la diferencia?
    - ii. ¿quién o quienes tienen la responsabilidad de cuidar y educar?
  - b. ¿cuál considera que es el ámbito más apropiado para el cuidado y la educación de las niñas/os de 0 a 3 años?
  - c. ¿Cuáles son a su entender los principales desafíos y dificultades de tener a cargo el cuidado y educación de niñas/os de 0 a 3 años?
- 8 Dotación y calificación del personal
- a. ¿Cómo está compuesto el equipo de trabajo en este centro?
  - b. ¿cuál es la proporción de cuidadores por niño en las distintas salas?
  - c. ¿cuál es la formación de las personas que trabajan este centro/jardín?
    - ¿qué otras personas contribuyen en el trabajo con las niñas/os ?
  - d. ¿cuál es la modalidad/condiciones de contratación del personal?
    - i. ¿son todos contratados bajo la misma modalidad?
    - ii. ¿Cómo es el proceso de selección del personal?

- Indagar sobre las tensiones respecto de las distintas modalidades de contratación.
- e. ¿se organizan desde el área de conducción capacitaciones periódicas?
    - i. ¿cuál es la periodicidad?
    - ii. ¿cuáles son contenidos?
    - iii. ¿quién define esos contenidos?
  - f. ¿en este centro/jardín se rigen por un sistema de puntaje por formación específica y capacitación, antigüedad u otros?

## 9 Contenidos Pedagógicos

- a. ¿están planificadas las actividades en cada uno de los grupos dentro del centro/jardín?
  - i. ¿quién las planifica?
  - ii. ¿cómo se definen esos contenidos?
  - iii. ¿con qué objetivos se realiza esa planificación?
  - iv. ¿varían por grupo de edad? ¿por sala?
- b. ¿existen lineamientos o normativa a la cual se ajusten los contenidos pedagógicos de cada sala?

## 10 Cuidado y educación con pertinencia cultural e inclusiva

- a. ¿tienen niñas/os con discapacidad en el centro/jardín a su cargo?
- b. ¿cómo se maneja el caso en que surge la necesidad de recibir a un niño o niña con discapacidad o cuidados especiales?
  - ¿cómo se prosigue en esos casos?
- c. ¿hay niñas/os migrantes inscriptos en el centro/jardín?
  - ¿tienen algún tipo de prioridad a la hora de la inscripción?
  - ¿cómo contemplan las diferencias culturales o idiomáticas?

## 11 Materiales didácticos y Mobiliario

- a. ¿Cuál es el estado del mobiliario y los materiales didácticos disponibles en el centro/jardín?
- b. ¿Con qué recursos cuentan para su obtención y mantenimiento?
  - i. ¿Considera que esos recursos son suficientes?
- c. ¿Solicitan contribuciones a las familias, por ejemplo, a través de una asociación Cooperadora?
  - ii. ¿Cómo evaluaría la respuesta por parte de las familias a los pedidos de contribución económica y de otros tipos?
- d. ¿quién elige el material didáctico que se utiliza en las distintas salas?
  - i. ¿dónde los compran?
  - ii. ¿son iguales para todas salas?

## 12 Infraestructura

- a. ¿Cómo describiría el estado del edificio e instalaciones del centro/jardín?
- b. ¿el edificio fue construido especialmente para la prestación de servicios de cuidado infantil?
  - ¿es propio o conveniado/alquilado/cedido en comodato?
- c. ¿conoce si existen normas a las cuales estos edificios deban ajustarse para ser habilitados como centros de cuidado de niñas/os de 0 a 3 años?
- d. ¿quién habilita los espacios?
- e. ¿se han habilitado nuevos espacios o centros en los últimos años?
  - ¿se trata de nuevos centros de cuidado infantil para n y n de 0 a 3 años?
  - ¿son nuevos espacios dentro del centro/jardín preexistentes?

- f. ¿son instalaciones accesibles para personas con discapacidad? (no sólo niñas/os con discapacidad, si no padres o personal del centro)
- 13 Seguridad de el centro/jardín
- a. ¿cuáles son las medidas de seguridad del centro/jardín?
    - i ¿quién fiscaliza o controla las medidas de seguridad?
    - ii ¿cuenta el centro/jardín con salidas de emergencia, alarma de incendio, matafuegos y plan de evacuación?
  - b. ¿se realizan de manera periodica simulacros de evacuación?
- 14 Las entidades fiscalizadoras
- a. ¿quién audita o fiscaliza los servicios del centro/jardín?
  - b. ¿considera que la fiscalización o auditoria que realizan es pertinente?
    - i ¿le brindan informe de la situación relevada en ocasión de los monitoreos o auditorias?
    - ii. ¿le resulta de utilidad la fiscalización externa?
- 15 Alimentación en el centro/jardín
- a. ¿cuáles son las comidas que brindan en el centro/jardín a su cargo?
  - b. ¿todos las niñas/os acceden al mismo régimen de alimentación?
    - i. ¿es necesario demostrar que el niño o la niña se encuentra en situación de riesgo alimentario para acceder al comedor?
    - ii. Contemplan niñas/os con necesidades alimentarias específicas? (intolerancia al gluten, a la lactosa, al maní)
    - iii. ¿quiénes y cómo evalúan la necesidad de brindar alimentación a las niñas/os?
  - c. ¿de dónde provienen los recursos destinados a la provisión de alimentos en el centro/jardín a su cargo?
  - d. ¿considera que los recursos destinados a alimentación son suficientes para cubrir las necesidades de las niñas/os?
  - e. ¿Cuál es el personal que se encarga de la alimentación de los nyn?
  - f. ¿qué opinión tiene usted sobre que el centro de cuidado infantil ofrezca un servicio de alimentación para las niñas/os?
- 16 Interacción entre instituciones de cuidado infantil
- a. ¿existe vínculo o interacción entre el centro/jardín de cuidado infantil a su cargo y otras instituciones que brindan servicios de la misma índole?
  - b. ¿se trabaja en articulación con los jardines de infantes a los cuales las niñas/os que egresan de las salas de 3 años asisten posteriormente?
  - c. ¿existe articulación entre el centro/jardín de cuidado y servicios de salud para las niñas/os?
- 17 Conclusión y Despedida
- a. ¿si contara con recursos ilimitados, qué mejoras haría en el centro/jardín para que el acceso sea más equitativo para todos las niñas/os?
  - b. ¿qué mejoras haría para que la calidad de los servicios de cuidado sea la máxima deseable?
  - c. ¿conoce algún modelo de servicio de cuidado infantil en el mundo que sea digno de imitar?

### Grilla de observación

a. Nombre del Centro/Jardín

Fecha  
Hora  
Consentimiento  
Informado:

b. Movimiento en el Centro/Jardín

Cantidad de nyn  
Seguridad en la puerta

c. Estado del mobiliario y materiales didácticos

cantidad  
estado  
limpieza

d. Estado del edificio

infraestructura  
pintura  
Humedad  
Decoración

e. Accesibilidad

Rampas  
ascensores  
puertas y pasillos amplios

f. Seguridad

Salida de emergencias  
plano de evacuación  
matafuegos

g. Cocina

¿visibilidad?  
¿Limpieza?

h. Otras observaciones para registrar

## **Modelo de Consentimiento Informado**

El consentimiento informado es la declaración de voluntad expresada por escrito, de aceptar participar en una investigación, luego de recibir toda la información necesaria para tomar esta decisión.

Brindar el consentimiento informado es un derecho, quien lo solicita está obligado a brindar toda la información que necesites para decidir participar, de modo libre, sin ningún compromiso, ni obligación.

Puede ser que haya algunas palabras que no se entiendan, si esto ocurre no dudes en solicitar que se te expliquen y si te surgen preguntas luego de la entrevista, se puede contactar con la responsable de la investigación ya sea por correo electrónico o por teléfono.

Datos de contacto: María Lucila Argüello, maria.lucila.arguello@outlook.com.ar - 011-1562104604

A continuación te contamos de qué se trata la investigación en la cual estarás participando como informante clave. Luego se adjunta el Formulario de Consentimiento (para firmar si estás de acuerdo en ser entrevistada/o). Se te entregará una copia de este documento para que tengas la posibilidad de consultarlo posteriormente.

### **Información sobre la investigación**

La entrevista que se te realizará forma parte del trabajo de campo de un proyecto de tesis de la Maestría en Diseño y Gestión de Programas Sociales, sobre los “servicios públicos de cuidado y educación de niñas/os de 0 a 3 años de edad en el ámbito de la CABA.

El objetivo de la investigación es dar cuenta de las características de los servicios disponibles y tratará de contribuir a determinar si dichos servicios se ajustan a estándares de calidad y equidad en el acceso.

Existen investigaciones y trabajos realizados que establecen lo que se entiende como estándares de calidad de los servicios de cuidado infantil. A través de las preguntas que se te realizarán en la entrevista, se buscará reconstruir las características de las políticas y servicios que se brindan en materia de cuidado de niñas/os de 0 a 3 años, y echar luz sobre los distintos aspectos que hacen a la calidad y equidad en el acceso a los mismos.

Se realizarán entrevistas a una serie de personas que tienen distintos roles en relación a los servicios públicos de cuidado infantil en la CABA: responsables de políticas (Directores, Coordinadores y/o Supervisores) y directores o responsables de centros o jardines.

El análisis de las entrevistas realizadas contribuirá a incorporar información primaria sobre las características de los servicios, lo cual enriquecerá los análisis de datos registrales, estadísticos y obtenidos a partir de la revisión normativa y bibliográfica.

A fin de contar con un registro de toda la información brindada en cada entrevista, las mismas serán grabadas y luego desgrabadas para contar con la entrevista en formato textual, lo cual permitirá el análisis conjunto de todas las entrevistas realizadas.

Los nombres de las personas entrevistadas no serán publicados a los fines de preservar su identidad y privacidad. En los casos en que sea enriquecedor citar alguna expresión o punto de vista de un entrevistado, será identificado bajo el nombre genérico del grupo de entrevistados al que pertenece. Por ejemplo: “Uno de los responsables de políticas destacó la importancia de.....”

El propósito de esta investigación es conocer con mayor profundidad el funcionamiento de la oferta pública de servicios de cuidado de niñas/os de 0 a 3 años y contribuir a un diagnóstico que permita realizar algunas propuestas y aportes para la ampliación de la oferta y calidad de los servicios. La participación en este estudio es voluntaria. No existe retribución en dinero o de cualquier tipo para las personas que deciden participar.

### **Formulario de Consentimiento**

He leído o me ha sido leída la información proporcionada. He tenido la oportunidad de preguntar sobre ella y se me ha contestado satisfactoriamente las preguntas que he realizado. Consiento voluntariamente participar en este estudio como participante y entiendo que tengo el derecho de retirarme del mismo en cualquier momento sin que me afecte en ninguna manera.

[Marcar con una equis (x) la decisión tomada]

Sí acepto participar	<input type="checkbox"/>
No acepto participar	<input type="checkbox"/>

Nombre del Participante: \_\_\_\_\_

Firma del Participante: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_ (día/mes/año)

[Para el integrante del equipo de investigación]

He leído con exactitud o he sido testigo de la lectura exacta del documento de consentimiento informado para el potencial entrevistado y el entrevistado ha tenido la oportunidad de hacer preguntas. Confirmando que el individuo ha dado consentimiento libremente.

Nombre del Investigador: \_\_\_\_\_

Firma del Investigador: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_ (día/mes/año)

Ha sido proporcionada al participante una copia de este documento de Consentimiento Informado \_\_\_\_\_

## II Anexo Datos de Cobertura

Tabla 19. Población total país y población por rangos de edad, según Censo 2010

División político-territorial	Población Censo 2010	Población de 0 a 3 años		Población de 0 a 2 años	
	Total	Total	%	Total	%
Total País	40.705.086	2.677.783	7%	2.029.712	5%
CABA	2.890.151	133.762	5%	102.190	4%
Buenos Aires	15.625.084	1.037.025	7%	785.447	5%
Catamarca	367.828	25.919	7%	19.470	5%
Chaco	1.055.259	76.241	7%	57.938	5%
Chubut	509.108	36.297	7%	27.367	5%
Córdoba	3.308.876	209.779	6%	159.025	5%
Corrientes	992.595	71.474	7%	54.296	5%
Entre Ríos	1.235.994	79.965	6%	60.487	5%
Formosa	530.162	40.039	8%	30.521	6%
Jujuy	673.307	48.977	7%	37.107	6%
La Pampa	318.951	20.421	6%	15.422	5%
La Rioja	333.642	23.330	7%	17.562	5%
Mendoza	1.738.929	124.024	7%	93.777	5%
Misiones	1.101.593	91.166	8%	69.466	6%
Neuquén	551.266	40.672	7%	30.909	6%
Río Negro	638.645	43.050	7%	32.521	5%
Salta	1.214.441	97.218	8%	74.238	6%
San Juan	681.055	52.382	8%	39.212	6%
San Luis	432.310	30.279	7%	22.679	5%
Santa Cruz	3.194.537	21.335	1%	16.169	1%
Santa Fe	3.194.537	193.172	6%	146.232	5%
Santiago del Estero	874.006	68.550	8%	52.461	6%
Tierra del Fuego	127.205	9.227	7%	6.900	5%
Tucumán	1.448.188	103.479	7%	78.316	5%

Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2010.

Tabla 20. Cobertura de Educación Inicial, nacional y provincial (salas de 0 a 3 y 0 a 2 años) según Relevamiento Anual 2015, DINIEE.

División político-territorial	Alumnos/as de 0 a 3 años			Alumnos/as de 0 a 2 años		
	Total	G. Pública	G. Privada	Total	G. Pública	G. Privada
Total País	383.709	40%	60%	101.009	35%	65%
CABA	46.715	40%	60%	19.125	41%	59%
Buenos Aires	216.893	55%	45%	44.174	39%	61%
Catamarca	1.518	70%	30%	25	100%	0%
Chaco	5.652	67%	33%	1.572	44%	56%
Chubut	5.724	62%	38%	1.998	51%	49%
Córdoba	16.780	70%	30%	749	57%	43%
Corrientes	6.244	70%	30%	2.839	76%	24%
Entre Ríos	8.210	68%	32%	2.521	72%	28%
Formosa	2.312	13%	87%	1.068	3%	97%
Jujuy	4.558	34%	66%	1.723	26%	74%
La Pampa	1.442	13%	87%	679	2%	98%
La Rioja	3.435	77%	23%	595	66%	34%
Mendoza	15.319	2%	98%	15.992	0%	100%
Misiones	3.494	53%	47%	642	78%	22%
Neuquén	1.583	37%	63%	329	11%	89%
Río Negro	5.498	70%	30%	2.066	72%	28%
Salta	3.835	81%	19%	824	88%	12%
San Juan	1.239	6%	94%	260	0%	100%
San Luis	1.709	45%	55%	163	0%	100%
Santa Cruz	2.638	74%	26%	169	0%	100%
Santa Fe	15.827	46%	54%	2.276	31%	69%
Santiago del Estero	8.068	77%	23%	446	4%	96%
Tierra del Fuego	1.182	56%	44%	110	44%	56%
Tucumán	3.834	45%	55%	664	29%	71%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Relevamiento Anual 2015 de la DINIEE.

Tabla 21. Asistencia a Centros de Cuidado Infantil (0 a 3 años) MICS 2011-2012

Jurisdicción	Asistencia de 0 a 3 años	Asistencia de 0 a 2 años	Variación
Total	21.0	10.6	10.4
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	51.2	36.4	14.8
Entre Ríos	29.5	19.5	10.0
Tierra del Fuego	25.5	16.7	8.8
Buenos Aires	25.0	9.4	15.6
Córdoba	24.0	15.4	8.5
La Pampa	23.4	17.1	6.2
Jujuy	20.4	11.0	9.5
Río Negro	19.9	11.5	8.4
Chubut	19.8	13.2	6.6
Santa Fe	19.6	11.8	7.8
Santa Cruz	19.5	12.1	7.4
La Rioja	19.4	8.5	10.9
Mendoza	17.7	9.8	7.9
Neuquén	16.7	10.2	6.5
Catamarca	15.8	7.3	8.5
Corrientes	11.8	8.8	3.0
San Luis	9.3	3.1	6.1
Santiago del Estero	8.8	1.6	7.2
San Juan	8.3	5.0	3.3
Chaco	6.9	1.5	5.5
Salta	6.6	3.5	3.1
Tucumán	5.7	1.9	3.8
Misiones	4.0	4.7	-0.7
Formosa	3.9	1.6	2.3

Fuente: MICS 2011-2012

### III Anexo Análisis de Establecimientos

Tabla 22. Cantidad de Establecimientos de nivel inicial, por tipo y segmento del nivel inicial que cubren. CABA, 2017.

Tipo de establecimiento y segmento del nivel inicial que cubren.	Cantidad
Jardín de Infantes	237
Escuela Infantil	9
Escuela Normal Superior	5
Instituto Social Militar	2
Instituto Vocacional	2
Jardín de Infantes Común	26
Jardín de Infantes Integral	37
Jardín de Infantes Nucleado	155
Servicio educativo a distancia	1
Jardín Maternal	10
Escuela Infantil	4
Jardín Maternal	6
Jardín Maternal y de Infantes	92
Escuela Infantil	32
Escuela Normal Superior	7
Instituto de Educación Superior de Formación Docente	2
Jardín de Infantes Común	24
Jardín de Infantes Integral	7
Jardín de Infantes Nucleado	20
Total	339

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos de la página oficial del Ministerio de Educación del GCBA. [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/educacion/establecimientos/?menu\\_id=1019](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/educacion/establecimientos/?menu_id=1019) Descargados el 11 de Junio 2017.

Tabla 23. Tipos de establecimientos de Nivel Inicial con identificación de salas. CABA.

Tipo de Establecimiento	Total	Lactario	Sala 1 año	Sala 2 años	Sala 3 años	Sala 4 años	Sala 5 años
Escuela Infantil	45	32	32	36	40	40	41
Jardín de Infantes	9				4	8	9
Jardín Maternal	4	4	4	4	4		
Jardín Maternal y de Infantes	32	28	28	32	32	32	32
Escuela Normal Superior	12	1	1	7	11	12	12
Jardín de Infantes	5				4	5	5
Jardín Maternal y de Infantes	7	1	1	7	7	7	7
Instituto de Educación Superior de Formación Docente	2	2	2	2	2	2	2
Jardín Maternal y de Infantes	2	2	2	2	2	2	2
Instituto Social Militar	2				2	2	2
Jardín de Infantes	2				2	2	2
Instituto Vocacional	2				2	2	2
Jardín de Infantes	2				2	2	2
Jardín de Infantes Común	50	3	3	24	48	50	50
Jardín de Infantes	26				24	26	26
Jardín Maternal y de Infantes	24	3	3	24	24	24	24
Jardín de Infantes Integral	44	1	1	7	38	44	44
Jardín de Infantes	37				31	37	37
Jardín Maternal y de Infantes	7	1	1	7	7	7	7
Jardín de Infantes Nucleado	175			20	74	141	175
Jardín de Infantes	155				54	121	155
Jardín Maternal y de Infantes	20			20	20	20	20
Jardín Maternal	6	6	6	6	6		
Jardín Maternal	6	6	6	6	6		
Servicio educativo a distancia	1						1
Jardín de Infantes	1						1
Grand Total	339	45	45	102	223	293	329

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos de la página oficial del Ministerio de Educación del GCBA. [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/educacion/establecimientos/?menu\\_id=1019](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/educacion/establecimientos/?menu_id=1019) Descargados el 11 de Junio 2017.

Tabla 24. Anexo Presupuesto Ejecutado CABA 2016.

<b>DIR. GRAL DE EDUCACION DE GESTION ESTATAL</b>	
<b>EDUCACION INICIAL</b>	<b>\$6,322,598,044.25</b>
ALQUILERES Y DERECHOS	\$5,817,476.37
ASIGNACIONES FAMILIARES	\$87,803,887.13
ASISTENCIA SOCIAL AL PERSONAL	\$84,689,350.45
BENEFICIOS Y COMPENSACIONES	\$4,022,341.26
CONTRATOS POR TIEMPO DETERMINADO	\$36.00
MANTENIMIENTO, REPARACION Y LIMPIEZA	\$30,910.30
MAQUINARIA Y EQUIPO	\$725,300.00
OTROS BIENES DE CONSUMO	\$32,776.35
OTROS SERVICIOS	\$46,350.00
PERSONAL PERMANENTE	\$4,144,554,031.38
PERSONAL TEMPORARIO	\$1,986,992,172.82
PRODUCTOS ALIMENTICIOS, AGROPECUARIOS Y FORESTALES	\$15,000.00
PRODUCTOS DE CUERO Y CAUCHO	\$141,600.00
PRODUCTOS DE MINERALES NO METALICOS	\$5,410,500.00
PRODUCTOS QUIMICOS, COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES	\$109,622.99
PULPA,PAPEL, CARTON Y SUS PRODUCTOS	\$1,168,406.52
SERVICIOS ESPECIALIZADOS, COMERCIALES Y FINANCIEROS	\$50,220.00
SERVICIOS EXTRAORDINARIOS	\$312,836.48
SERVICIOS PROFESIONALES, TECNICOS Y OPERATIVOS	\$631,461.20
TEXTILES Y VESTUARIO	\$43,765.00
<b>DIR. GRAL. FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL</b>	
<b>FOTALECIMIENTO A ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL</b>	<b>\$901,705,718.66</b>
ASIGNACIONES FAMILIARES	\$2,261,582.23
ASISTENCIA SOCIAL AL PERSONAL	\$2,241,636.47
BENEFICIOS Y COMPENSACIONES	\$585,499.17
CONTRATOS POR TIEMPO DETERMINADO	\$424,546.75
GABINETE DE AUTORIDADES SUPERIORES	\$2,690,234.57
MANTENIMIENTO, REPARACION Y LIMPIEZA	\$227,771.29
MAQUINARIA Y EQUIPO	\$66,550.18
OTROS BIENES DE CONSUMO	\$609,624.27
OTROS SERVICIOS	\$2,212,732.07
PASAJES, VIATICOS Y MOVILIDAD	\$240,080.00
PERSONAL PERMANENTE	\$140,887,530.00
PERSONAL TEMPORARIO	\$6,337,295.18
PRODUCTOS ALIMENTICIOS, AGROPECUARIOS Y FORESTALES	\$202,079.00

PRODUCTOS METALICOS	\$86,226.10
PRODUCTOS QUIMICOS, COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES	\$294,690.61
PULPA,PAPEL, CARTON Y SUS PRODUCTOS	\$774,182.44
SERVICIOS BASICOS	\$322,414.34
SERVICIOS PROFESIONALES, TECNICOS Y OPERATIVOS	\$4,386,273.00
TRANSFERENCIAS AL SECTOR PRIVADO PARA FINANCIAR GASTOS CORRIENTES	\$736,854,771.00
DIR.GRAL.NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	
DESARROLLO INTEGRAL INFANTIL	\$307,026,811.13
ALQUILERES Y DERECHOS	\$830,534.00
MANTENIMIENTO, REPARACION Y LIMPIEZA	\$31,270,652.00
MAQUINARIA Y EQUIPO	\$2,635,563.42
OTROS BIENES DE CONSUMO	\$130,039.00
OTROS SERVICIOS	\$110,060,430.00
PASAJES, VIATICOS Y MOVILIDAD	\$437,080.00
PERSONAL PERMANENTE	\$4,354,270.00
PRODUCTOS ALIMENTICIOS, AGROPECUARIOS Y FORESTALES	\$-
PRODUCTOS QUIMICOS, COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES	\$160,253.40
PULPA,PAPEL, CARTON Y SUS PRODUCTOS	\$108,000.00
SERVICIOS ESPECIALIZADOS, COMERCIALES Y FINANCIEROS	\$9,160,336.49
SERVICIOS PROFESIONALES, TECNICOS Y OPERATIVOS	\$10,840,902.00
TEXTILES Y VESTUARIO	\$11,247,510.52
TRANSFERENCIAS A UNIVERSIDADES	\$1,494,760.00
TRANSFERENCIAS AL SECTOR PRIVADO PARA FINANCIAR GASTOS CORRIENTES	\$124,296,480.30
Grand Total	\$7,531,330,574.04

Fuente: <https://data.buenosaires.gob.ar/dataset/presupuesto-ejecutado> Descargado 11/06/2017.