



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ACADEMICA ARGENTINA

MAESTRIA EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN EDUCACIÓN

TITULO DE LA TESIS: Circuitos educativos diferenciados en el nivel inicial. Estudio de la expansión fragmentada de la oferta en el territorio.

AUTORA: Lic. Mercedes Pilar Blanco Navarro

DIRECTORA: Mg. Melina Goldstein

FECHA: 22 de mayo del 2019

## **Abstract**

En Argentina, la Ley de Educación Nacional incorporó al nivel inicial como parte constitutiva de la estructura oficial del sistema educativo, reconociendo el derecho a la educación a niños/as desde los 45 días a los 5 años.

Sin embargo, frente a la homogeneidad normativa, la expansión del nivel inicial se está llevando adelante a través de un heterogéneo grupo de dispositivos y formatos no necesariamente equivalentes en términos de calidad.

A razón de ello, el objetivo principal de nuestra investigación es analizar la implementación de las políticas de expansión de la oferta en el nivel inicial, desde 2006 hasta 2016 en la Provincia de Buenos Aires, en La Matanza y en González Catán, haciendo foco en los modos en que se configuran y expresan los circuitos educativos diferenciados que componen la oferta del nivel inicial en el marco de un territorio concreto.

\*\*\*\*\*

In Argentina, the National Education Law incorporated the preschool as a constituent part of the official structure of the education system, recognizing the right to education for children from 45 days to 5 years.

However, in the face of normative homogeneity, the expansion of the preschool is being carried forward through a heterogeneous group of devices and formats that are not necessarily equivalent in terms of quality.

As a result, the main objective of our research is to analyze the implementation of supply expansion policies at the preschool, from 2006 to 2016 in the Province of Buenos Aires, in La Matanza and in Gonzalez Catan, focusing on the ways in which the differentiated educational circuits that make up the preschool offer are configured and expressed within the framework of a specific territory.

Palabras clave: nivel inicial, circuitos educativos, fragmentación educativa, segregación educativa.

## **Agradecimientos**

Escribir una tesis puede parecer un trabajo solitario: revisar bibliografía, leer, hacer trabajo de campo, son tareas que generalmente hacemos en soledad. Sin embargo, en las marchas y contramarchas del proceso de elaboración de la tesis conté con la compañía de amigos, familiares, compañeros de trabajo que me ayudaron, empujaron, alentaron y siguieron apoyando cuando perdía impulso. Sin ellos, concluir este proceso hubiera sido imposible. Por ello quiero agradecerles:

A mamá, papá y Ro, por criarme pensando en el otro, siendo solidaria y comprometida con la sociedad en la que vivo. Por la ética del trabajo y el esfuerzo que se aprende en casa, y sin la cual no hubiera podido afrontar este proceso. Porque sin ellos, la vocación por la educación nunca hubiera tocado mi puerta.

A mis hermanas y hermanos, Majo, Clari, Lauti y Valen, mi hinchada personal. Confían en mí y en mis capacidades como no lo hace nadie y me impulsan a estar cada vez más cerca de cumplir mis sueños y metas.

A Nati, mi jefa y amiga, quien siempre estuvo ahí para dar una mano, conseguir un dato, un contacto, una estadística y por la cual conocí a María, a través de quien va mi agradecimiento al equipo de trabajo de la Secretaría de Ciencia, Cultura y Política Educativa de La Matanza, que me brindó información valiosísima para la construcción de esta tesis.

A Meli, mi directora que, con una calidez no desprovista de firmeza, rigurosidad y fechas límite, me acompañó, aconsejó, corrigió y alentó hasta que esta tesis estuvo terminada.

A Be, que me atajo en el momento de crisis de escritura por el que pasa toda tesis. Porque entendió incluso cuando no lo podía expresar cual era mi verdadero objetivo de investigación. Sin esa claridad y esa paciencia, la estructura de este trabajo no sería la misma.

A Edu y a Lili, por abrirme la puerta para trabajar en lo que más amo en el mundo, por enseñarme, por empujarme a crecer, por creer en mí. Porque gracias a ellos y junto a ellos me convertí en una profesional de la educación. Donde sea que estén, ¡GRACIAS!

## **Circuitos educativos diferenciados en el nivel inicial**

### **Estudio de la expansión fragmentada de la oferta en el territorio.**

#### **Índice**

Presentación.

Capítulo 1: Antecedentes para la construcción del objeto de estudio.

1.1. El nivel inicial en el contexto regional.

1.2. Breve recorrido sobre el nivel inicial en la Argentina.

1.2.1. Jardines de infantes.

1.2.2. Jardines maternas.

1.2.3. Jardines comunitarios.

1.3. Primera infancia y los derechos de la mujer trabajadora.

1.4. Objetivos que guían nuestra investigación.

1.5. Metodología.

Capítulo 2: La educación como campo de la lucha de clases.

2.1. La educación como derecho social.

2.2. Circuitos educativos diferenciados.

2.3. Estado, Mercado y Comunidad como fuentes de oportunidades educativas.

2.4. Los barrios y su influencia en el acceso a activos sociales de los hogares.

Capítulo 3: Claves para la expansión del nivel inicial en el marco normativo.

3.1. Análisis del marco legal nacional para el nivel inicial.

3.2. Particularidades de la Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires.

3.3. Efectos de la normativa en la conformación de la oferta del nivel inicial.

Capítulo 4: Implementación de la expansión del nivel inicial en el territorio.

4.1. Provincia de Buenos Aires.

4.1.1. Caracterización general.

4.1.2. El nivel inicial en Provincia de Buenos Aires.

4.1.3. Distribución de la oferta formal en el territorio provincial.

4.2. Un partido de la Provincia de Buenos Aires: La Matanza.

4.2.1. Caracterización general.

4.2.2. El nivel inicial en La Matanza.

4.2.3. Distribución de la oferta formal y no formal por zona.

4.3. Una localidad del partido La Matanza: González Catán.

4.3.1. Caracterización general.

4.3.2. El nivel inicial en González Catán.

4.3.3. Distribución de la oferta formal y no formal en los barrios.

Capítulo 5. Igualdad de oportunidades educativas en la primera infancia: una materia pendiente.

5.1. Convivencia de la oferta formal y no formal como estrategia de expansión del nivel inicial.

5.2. El territorio como espacio de expresión de la política educativa para la primera infancia.

5.3. Reflexiones finales.

## **Cuadros**

Cuadro 1: Alumnos/as de nivel inicial por año de estudio y año calendario en la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro 2: Alumnos/as del nivel inicial por año de estudio, tipo de gestión y año calendario en la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro 3: Alumnos/as de jardines maternales por tipo de gestión y año calendario en la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro 4: Cargos docentes en jardines maternales por año calendario y tipo de gestión en la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro 5: Alumnos/as del nivel inicial por año de estudio, tipo de gestión y ubicación en el territorio, por año calendario, en la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro 6: Unidades educativas de jardín de infantes o ambos ciclos por tipo de gestión y ubicación en el territorio de la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro 7. Alumnos/as de jardines maternales por tipo de gestión, año calendario y ubicación en el territorio en la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro 8: Servicios educativos de jardín de maternal y ambos ciclos según tipo de gestión y ubicación en el territorio de la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro 9: Unidades educativas, alumnos/as y secciones del partido de La Matanza en 2016.

Cuadro 10: Alumnos/as de educación inicial por edad y tipo de gestión en La Matanza.

Cuadro 11: Población y alumnos/as del nivel inicial por rango de edad en La Matanza.

Cuadro 12: Alumnos/as de 3 a 5 años por tipo de educación, origen de la oferta y edad en La Matanza.

Cuadro 13: Establecimientos educativos por localidad, tipo de gestión del partido y zona en La Matanza.

Cuadro 14: Establecimientos educativos de gestión privada por tipo de oferta en La Matanza.

Cuadro 15: Establecimientos de educación comunitaria para niños/as de 3 a 5 por zona y tipo de oferta en La Matanza.

Cuadro 16: Establecimientos educativos por nivel y tipo de gestión en González Catán.

Cuadro 17: Establecimientos del nivel inicial por tipo de gestión y origen en González Catán.

Cuadro 18: Establecimientos de educación inicial por tipo de oferta en González Catán.

Cuadro 19: Establecimientos educativos para niños/as de 45 días a 2 años, por tipo de oferta y origen en González Catán.

Cuadro 20: Establecimientos educativos para niños/as de 45 días a 2 años por tipo de oferta, origen y duración de la jornada en González Catán.

Cuadro 21. Secciones por tipo de oferta, origen y edad simple en establecimientos educativos para niños/as de 45 días a 2 años de González Catán.

Cuadro 22: Establecimientos de educación inicial por barrio en González Catán.

Cuadro 23: Caracterización socioeconómica por barrio con presencia de oferta de nivel inicial en González Catán.

## **Anexos**

Anexo I: Leyes de Educación vigentes y el nivel inicial en los países de la región.

Anexo II: Encuesta telefónica a instituciones de educación inicial en González Catán.

Anexo III: Abreviaturas.

## **Bibliografía**

## **Presentación**

En la actualidad, es posible encontrar un gran número de investigaciones centrados en el análisis de la fragmentación de la oferta educativa y en sus consecuencias en términos de igualdad de oportunidades para niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, el estudio de estas problemáticas en nuestro país es relativamente reciente.

Hasta avanzados los años `70, los mecanismos por los que se justificaba la selección del alumnado y su inclusión en diferentes circuitos dentro del sistema educativo argentino se sostenían sobre un discurso meritocrático socialmente naturalizado como metodología para la inclusión de unos y la exclusión de otros (Braslavsky, 1993)<sup>1</sup>.

A medida que se incorporaron nuevos sectores sociales a la disputa por la educación y ante la emergencia de mecanismos de inclusión/exclusión cada vez más complejos, esa concepción se fue modificando.

Con el retorno de la democracia, los discursos democratizadores circundantes en la sociedad impregnaron el debate educativo. La educación en todos sus niveles fue concebida como un derecho ciudadano, un espacio privilegiado de la democratización de oportunidades.

En este contexto, la explicación de la diferenciación y la exclusión justificadas sobre la base de un discurso meritocrático, poco a poco, fue perdiendo legitimidad en amplios sectores de la población.

---

<sup>1</sup> Para las citas usaremos el criterio de las Normas APA. Recuperadas de: <https://normasapa.com/>

Desde las ciencias sociales, numerosas investigaciones (Braslavsky, 1985; Filmus, 1986; Krawczyk, 1989; Kessler, 2002; Tiramonti, 2004) aportaron elementos que permitieron describir, entender y analizar que, de la mano de la democratización del acceso a la educación y la ampliación de la matrícula en los distintos niveles, se identifican diversas configuraciones de circuitos educativos diferenciados.

Al hacerlo acuñaron diversos conceptos que dan cuenta de las características del fenómeno en los distintos momentos de la historia argentina.

En la década del `80, la diferenciación de circuitos educativos fue entendida a través de la noción de segmentación, la que es descrita por estos autores como una forma particular de diferenciación horizontal del sistema educativo a través de la cual el conocimiento es distribuido de modo diferente a los distintos sectores sociales.

Identificaron que la oferta estaba compuesta de diferentes grupos de instituciones educativas (denominados segmentos) que podían ser ubicados en una escala graduada de mayor a menor calidad, en el marco de un campo integrado simbólicamente por el Estado (Braslavsky, 1985; Filmus, 1986).

En los `90, de la mano de las transformaciones provocadas por las políticas educativas implementadas durante el decenio menemista<sup>2</sup>, la diferenciación entre los circuitos educativos fue repensada: en el marco de la fragmentación de la sociedad como tema central de las ciencias sociales, en los estudios sobre educación comenzó a tener lugar la noción de fragmentación educativa (Tiramonti, 2004; Kessler, 2002).

A diferencia de la segmentación, la fragmentación remite a “(...) un campo estallado caracterizado por las rupturas, las discontinuidades y la imposibilidad de pase de un fragmento a otro” (Tiramonti, 2004, p.35). Aquí el Estado abandona su función como integrador del campo educativo imponiéndose una fragmentación del sistema en totalidades aisladas en las que cada fragmento se organiza alrededor de un parámetro

---

<sup>2</sup> En 1992, a través de la Ley 24.049, se transfirieron definitivamente las escuelas que aún dependían del Gobierno Nacional a la órbita provincial. En abril de 1993, con la aprobación de la Ley Federal de Educación 24.195, se modificó la estructura de niveles del sistema educativo argentino: nivel inicial, educación general básica (EGB) de 9 años de duración y luego un nivel denominado polimodal, de 3 años de duración.

cultural determinado, lo que contribuye a generar experiencias educativas cada vez menos comunes a los distintos sectores sociales.

En ambos casos, los estudios centraron el análisis en la educación secundaria. Sin embargo, como lo presenta Blanco (2012) la formación de circuitos educativos diferenciados, lejos de ser algo privativo del nivel secundario, acompaña los momentos de apertura a nuevos públicos, la ampliación de la matrícula y la expansión de la cobertura en los diversos niveles a lo largo de la historia del sistema educativo argentino. Es una de las formas en las que se expresó la lucha social por las oportunidades y derechos asociados a la educación.

En la actualidad, una de las prioridades declaradas en la agenda político-educativa tanto de nuestra región como a nivel mundial <sup>3</sup> es la educación inicial. Ello es así por la importancia que reviste tanto en la promoción de derechos de niños/as, como en sus trayectos educativos futuros (OCDE, 2011; Malajovich, 2016) y en tasas de retorno individual y social, asociadas a la disminución de costos vinculados a la repitencia y el abandono escolar en los niveles educativos subsiguientes (Vegas, Cerdán Infantes, Dunkelberg y Molina, 2006; Itzcovich, 2013; Aulicino, Gerenni y Acuña, 2015).

En Argentina, el reconocimiento del nivel inicial como parte constitutiva del sistema educativo se oficializó en 1993 con la sanción de la Ley Federal de Educación (LFE)<sup>4</sup>. A través de ella, el jardín de infantes para niños/as de 3 a 5 años comenzó a ser parte de la estructura académica oficial, estableciéndose como obligatorio el último año.

En 2006, la sanción Ley de Educación Nacional (LEN), implicó una ampliación del reconocimiento, ya que, a partir de ella, el nivel inicial contempla la unidad pedagógica que comprende a niños/as desde los 45 días hasta los 5 años incluyendo a

---

<sup>3</sup> Véase: Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989), Declaración de la Educación para Todos de Jomtien (1990), Compromiso Hemisférico por la Educación de la Primera Infancia (2007), Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia (2010) entre otros tratados, convenciones y acuerdos internacionales sobre la primera infancia.

<sup>4</sup> En sus orígenes fue definido por la Ley 1420 como escuela especial y a mediados del siglo XX como pre-primario o preescolar.

los jardines maternos como parte de la organización de la educación inicial e incorporándolos oficialmente al sistema educativo nacional (LEN, Art.18).

En 2014, de la mano de la sanción de la Ley 27045, se amplió nuevamente la obligatoriedad incluyendo a la sala de 4 e incorporando la exigencia de universalizar los servicios educativos para niños/as de 3 años, priorizando la atención de los sectores menos favorecidos de la población.

El reconocimiento de la unidad pedagógica, la sanción de la obligatoriedad desde los 4 años y el mandato de universalización de la oferta para 3 años junto a la cada vez mayor participación femenina en el mercado de trabajo, produjeron un aumento de la demanda que se tradujo en una fuerte presión a la ampliación de la oferta.

Ahora bien, ¿Qué características adopta la expansión de la oferta del nivel inicial en nuestro país?

A 10 años de la sanción de la LEN, es posible observar una importante ampliación de la matrícula del nivel: mientras que, en 2006 había 1.332.522 alumnos/as matriculados/as en instituciones de nivel inicial de gestión privada y pública, en 2016, la matrícula había crecido un 32.5%, alcanzando 1.765.405 alumnos/as matriculados en el nivel (RA, 2006 y 2016).

Sin embargo, al mirar desagregadamente por edades simples el nivel, encontramos una importante heterogeneidad en las tasas específicas de asistencia de 3 años (40%), 4 años (75%) y 5 años (96%). Además, en el caso del jardín maternal, la tasa de asistencia es marginal, no alcanza ni al 5% de niños/as de 45 días a 2 años (MEyDN, 2016).

Por otra parte, como lo muestran diversos estudios (Batiuk e Itzcovich, 2005; Redondo, 2012; Batiuk, 2015; MEyDN, 2016; CADE, 2017), el acceso a la escolarización de niños/as presenta, además de las desigualdades por rango de edad indicadas, desigualdades regionales y socioeconómicas que reflejan la falta de igualdad de oportunidades dentro del nivel.

Asimismo, los estudios enfocados en el análisis de la oferta del nivel muestran que pese a la homogeneidad normativa expresada en la LEN y las normativas vigentes,

la expansión del nivel se sustenta sobre una variedad de dispositivos no necesariamente equivalentes en términos de calidad: jardines maternos y de infantes que dependen del sistema educativo formal (estatales o de gestión privada), un variopinto conjunto de ofertas no formales de gestión estatal (dependientes de organismos no educativos), de gestión comunitaria (dependientes de organizaciones sociales, sindicales, religiosas, partidarias, entre otras) y de gestión privada (Diker, 2002; Malajovich, 2006; Redondo, 2012; Filmus, 2017; Perazza, 2017).

Frente a ello nos preguntamos ¿Es posible identificar circuitos educativos diferenciados en el nivel inicial?

En la actualidad, de modo simultáneo a la ampliación de la oferta formal impulsada por el Plan Tres Mil Jardines<sup>5</sup>, la política asumida por el gobierno nacional para dar respuesta a la creciente demanda de jardines fue la extensión, a todo el país, del modelo implementado por la gestión del PRO en la CABA de Centros de Primera Infancia (CPI)<sup>6</sup> (Filmus, 2017; Perazza, 2017).

Este formato permite, a partir de la celebración de convenios entre organizaciones de la sociedad civil y el Ministerio de Desarrollo Social, habilitar como CPI locaciones en las que las organizaciones sociales llevan adelante actividades de cuidado de niños/as.

Para ello, el Ministerio de Desarrollo Social, realiza una inspección de las instalaciones, indica las reformas, en caso de que sean necesarias, y aporta los fondos para su adaptación. Al mismo tiempo, el también subsidia la contratación de personal y los recursos materiales y pedagógicos para llevar adelante las actividades (CIPPEC, s/f).

Por su parte, cada organización social se hace cargo de la implementación tanto de las reformas edilicias como de la contratación del personal que queda bajo la

---

<sup>5</sup> Véase: <https://www.argentina.gob.ar/licitaciones-plan-nacional-tres-mil-jardines>

<sup>6</sup> Según lo informa la CABA en su página oficial, los CPI “tienen como misión principal garantizar el crecimiento y desarrollo saludable de los niños y niñas de 45 días a 3 años en situación de vulnerabilidad social”. Recuperado de: <http://www.buenosaires.gob.ar/>.

responsabilidad de la organización social que gestiona el CPI. Por lo cual, los requisitos y las condiciones de contratación son determinados por ellas (CIPPEC, s/f).

Perazza (2017) y Filmus (2017) entre otros autores ven con preocupación este mecanismo de expansión del nivel inicial en el plano nacional, porque permitiría:

La consolidación de un circuito asistencial/educativo que tiende a satisfacer la cobertura para los niñ@s pobres más pequeños bajo el formato de los Centros de Primera Infancia a nivel nacional (...) Mientras que a los “otros”, a los niñ@s, se les ofrece, en las instituciones escolares, tablets desde los tres años bajo un discurso que les brinda un futuro esperanzador, de la mano de la escolaridad temprana frente a un mercado cada vez más exigente (Perazza, 2017, p. 52)<sup>7</sup>.

En línea con estas observaciones, Tiramonti (2004) plantea que las diferencias de acceso a la educación inicial como a la calidad de las oportunidades educativas que posibilita en términos de enseñanza dan cuenta que la fragmentación educativa también alcanza al nivel inicial. Existirían entonces dos circuitos: uno formal, comandado por organismos educativos nacionales, provinciales y municipales, y otro no formal, coordinado por organismos de desarrollo social de las tres instancias de gobierno.

Para observar esta realidad analizando los alcances de la fragmentación de la oferta en el nivel inicial es preciso realizar un estudio que contemple la oferta tanto formal como no formal del nivel. No obstante, al día de hoy no existe un registro único actualizado de la oferta (formal y no formal) de jardines que informe el peso específico de cada una de estas ofertas dentro del territorio y para cada uno de los ciclos que componen la educación inicial. Tampoco existe un registro de la demanda no satisfecha para las salas no obligatorias. Estos elementos convierten a las formas que adquiere la expansión de la oferta del nivel inicial en un objeto de estudio de importancia y relevancia<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> “La información disponible sobre la situación de la primera infancia en Argentina en relación a educación y centros de cuidado es fragmentada e incompleta. Solo existe una encuesta pública a nivel nacional sobre asistencia a servicios educativos y de cuidado tanto del sistema educativo inicial formal

Siguiendo a diversos autores (Veleda, 2003; Vázquez, 2012;) es posible suponer que la situación que hemos descrito respecto de la oferta del nivel inicial adquiere manifestaciones particulares en su implementación por lo que, desde nuestra perspectiva y a fines de ahondar en la discusión sobre los circuitos educativos diferenciados, es de suma importancia la mirada sobre el territorio.

Éste mediatiza el acceso de las personas a las fuentes más importantes de recursos físicos, sociales y humanos localizadas en el Mercado, en el Estado y en la Comunidad, influyendo en la determinación de la estructura de oportunidades de los hogares.

En este sentido, el municipio y los barrios se convierten en escenarios clave para analizar los vínculos entre los distintos tipos de oferta y las características socioeconómicas de los territorios donde se encuentran emplazadas, permitiéndonos dar cuenta de los efectos que tiene el entorno de las escuelas en la composición de la oferta y en las experiencias educativas de niños/as y adolescentes (Veleda, 2003; Vázquez, 2012). En línea con ello, desde este trabajo buscamos aportar a la reflexión sobre la expansión del nivel inicial y sus desafíos dando cuenta de cómo se configuran y expresan los circuitos diferenciados que componen su oferta en el marco del territorio.

Ello nos lleva a preguntarnos: ¿Cómo se distribuyen los diversos formatos (formales/no formales) del nivel inicial en el territorio? ¿Cuál es el peso específico de cada una de estas ofertas en la conformación de la oferta total? Y principalmente, ¿La ampliación de la cobertura a través de la combinación de oferta formal y no formal en el territorio garantiza la igualdad de oportunidades educativas?

Para responder a estas preguntas, nos proponemos caracterizar, analizar, cuantificar y dar cuenta de los circuitos educativos del nivel inicial en el territorio, en concreto, en el partido La Matanza y en la localidad de González Catán. Buscamos dar

---

(público y privado) como los que dependen de áreas de desarrollo social o los gestionados por ONG, organizaciones comunitarias o fundaciones: la ya citada Encuesta sobre Condiciones de Vida de Niñez y Adolescencia (ECOVNA), realizada entre 2011 y 2012 en localidades urbanas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y UNICEF” (Aucilino et al., 2015, p.41).

cuenta de las características de la fragmentación del nivel, dimensionar su magnitud y encontrar pistas que nos permitan aportar elementos para la discusión en torno a las políticas públicas destinadas a garantizar la igualdad de oportunidades educativas para niños/as de todo el país.

Este trabajo está organizado en 5 capítulos.

El primero, está dedicado a la presentación del tema y problema de investigación. Aborda las formas de expansión del nivel inicial en el ámbito regional y describe brevemente la historia del nivel en la Argentina. Asimismo, expone las implicancias del acceso a la educación en la primera infancia en relación a otros derechos como el de la mujer trabajadora. Por último, presenta el desarrollo del enfoque metodológico que orienta la investigación.

El segundo capítulo encuadra el reclamo por el derecho a una educación desde la primera infancia en el devenir histórico de las luchas por el derecho a la educación en Argentina. Asimismo, presenta las nociones de fragmentación educativa, estructura de oportunidades y segregación residencial que componen el marco teórico que orientará el análisis de las normativas y datos estadísticos territoriales.

En el tercer capítulo damos cuenta de la forma en que el Estado Nacional y el de la Provincia de Buenos Aires expresan las metas de la política educativa para el nivel inicial a través del análisis de la normativa específica y diseñamos una tipología de la oferta para analizar la implementación de la expansión del nivel inicial en el territorio.

El cuarto capítulo presentamos el análisis de la implementación de la expansión del nivel inicial en la Provincia de Buenos Aires, el Partido La Matanza y la localidad de González Catán. A través de él, identificamos los actores involucrados en la conformación de la oferta del nivel inicial, las formas que asume la fragmentación educativa del nivel en el territorio y su vinculación con las características socioeconómicas de los territorios en los que se halla emplazada.

Por último, en el quinto capítulo presentamos las reflexiones finales de nuestro trabajo, que lejos de dar el análisis por cerrado, abren camino a nuevos interrogantes y

líneas de investigación que contribuyan al conocimiento de la política educativa y la situación del derecho a la educación de niños/as en nuestro país.

## **Capítulo 1: Antecedentes para la construcción de nuestro objeto de estudio**

### **1.1. El nivel inicial en el contexto regional.**

El derecho a la educación como derecho social básico data de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y ha sido reafirmado por la Convención sobre los Derechos del Niño (1989); sin embargo, la importancia de la educación y cuidado en los primeros años de la vida fue plenamente reconocida recién en 1990 en la Conferencia Mundial de Educación para Todos de Jomtien.

Esta Conferencia supuso un hito fundamental al reconocer que el aprendizaje y, por tanto, la educación comienza desde el nacimiento. En su Artículo V expresa que:

“El aprendizaje comienza con el nacimiento. Ello exige el cuidado temprano y la educación inicial de la infancia, lo que puede conseguirse mediante medidas destinadas a la familia, a la comunidad o a las instituciones, según convenga” (Jomtien,1990).

En consecuencia, uno de los objetivos fundamentales establecidos en el Marco de Acción de Educación Para Todos de Jomtien fue la expansión de la asistencia y de las actividades de desarrollo de la primera infancia, incluidas las intervenciones de la familia y de la comunidad, prestando especial atención a niños/as en situación de mayor vulnerabilidad, pobres, desasistidos y con discapacidad.

En América Latina, las reformas educativas impulsadas en los años `90 retomaron estos acuerdos introduciendo cambios políticos y estructurales en la educación inicial y/o preescolar. Diez países de la región incorporaron dentro de la educación básica obligatoria, el tramo de 5 años incluso el de 4 años en algunos de ellos, incrementando también la oferta educativa para niños de 3 a 5 años (Ver Anexo I).

Sin embargo, la evaluación a diez años de la Conferencia de Jomtien puso de manifiesto que, a pesar de los esfuerzos realizados por los países, los avances habían sido insuficientes por lo que en el Foro Mundial de Educación para Todos realizado en Dakar, en el año 2000, los países reafirmaron su compromiso con la Declaración Mundial sobre Educación para Todos de Jomtien, estableciendo como uno de los objetivos a alcanzar en 2015, el de expandir y mejorar el cuidado y educación de la primera infancia, especialmente para niños/as más vulnerables y con más desventajas (UNESCO, 2000).

Los ministros de educación latinoamericanos, reunidos en Cochabamba en el 2001, se sumaron al reconocimiento de la importancia de la educación y el cuidado en los primeros años de la vida. En la declaración firmada en dicha reunión (UNESCO, 2001), se comprometieron hacia el 2015 a:

Incrementar la inversión social en la educación y en el cuidado y protección de la primera infancia, especialmente de la población más vulnerable. Es necesario centrar los esfuerzos en ampliar la oferta educativa para asegurar en los próximos años la universalización del tramo de edad de 3 a 6 años y,

progresivamente, ofrecer servicios para los menores de 3 años (Recomendación 29).

El compromiso asumido por los países de la región se evidenció en la constitución de marcos normativos y políticas en las que se reflejó la importancia del componente educativo durante la primera infancia (Ver Anexo I).

En este contexto, la mayoría de los países ha diseñado marcos curriculares para el ciclo de edad que va desde el nacimiento o los primeros meses de vida a los 6/8 años, aunque todavía hay una tendencia a privilegiar el ciclo de 3 a 6 años, respondiendo a la tradicional instalación de este nivel como continuidad “hacia abajo” de la educación primaria (UNESCO, 2010).

Pese a estos esfuerzos e importantes avances, los países de la región aún enfrentan importantes desafíos en torno a la ampliación de la cobertura, la disminución de la desigualdad en el acceso y la disminución de la desigual calidad de los formatos formales e informales.

En relación a la cobertura, Rossel, Rico y Filgueira (2015) muestran que el panorama latinoamericano de cobertura de educación para niños/as de entre 0 y 3 años es poco alentador

Oscila entre el 5% (Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana) y el 20% (Cuba y México). En cambio, la tasa de asistencia (neta) para el tramo de entre 3 y 6 años es bastante mayor, aunque solo en los casos de Cuba y México se encuentra cerca de la universalización. En la Argentina, Colombia, Panamá, el Perú y el Uruguay, se ubica entre el 60% y el 75%. En el extremo inferior se encuentran, nuevamente, Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Honduras, el Paraguay y la República Dominicana (p.111).

Entre los esfuerzos por impulsar la creación y expansión de los servicios de cuidado infantil para niños/as de 0 a 3 años, así como de educación preescolar para el

tramo de 3 a 6 años, los autores destacan los de México<sup>9</sup>, Chile<sup>10</sup>, Uruguay<sup>11</sup> y Costa Rica<sup>12</sup>, en donde a partir de la articulación de instituciones de gestión estatal, privada y social- comunitaria se expandió en ambos ciclos (Rossel et al., 2015).

Otro de los desafíos que enfrenta la expansión de los servicios de primera infancia en la región refiere a la desigualdad en el acceso, ya que los procesos de expansión, tanto en el conjunto de la región como al interior de los países, suelen comenzar en los sectores sociales más favorecidos para luego extenderse a la población de los sectores más postergados.

En este sentido, el informe de la UNESCO sobre la primera infancia destaca que las diferencias de acceso por nivel socioeconómico, zona geográfica y origen étnico son muy pronunciadas en los países de Latinoamérica (UNESCO, 2010).

De modo simultáneo a las desigualdades en el acceso, en los servicios del nivel es posible observar una desigualdad en la calidad vinculada a los formatos que adquieren las propuestas institucionales.

En todos los países de la región es posible identificar que los servicios y programas de educación inicial se diferencian básicamente en dos tipos de modalidades: programas formales y no formales (UNESCO, 2010); asimismo, estos constituyen circuitos diferenciados que atienden a poblaciones de distinto nivel socioeconómico.

---

<sup>9</sup> En México, la oferta de servicios de guarderías y educación preescolar que provee el Instituto Mexicano del Seguro Social se expandió a través de las estancias familiares, subsidiando a personas u organizaciones para la prestación de servicios, básicamente destinados a madres trabajadoras de bajos ingresos que estaban excluidas de la red (Rossel et al., 2015).

<sup>10</sup> En Chile, a través de la combinación de los servicios provistos por la Junta Nacional de Jardines Infantiles y los servicios prestados en el marco del programa Chile Crece Contigo se ha logrado una expansión notoria de la oferta de servicios públicos de cuidado para los tramos de 0 a 2 años y de 2 a 3 años, entre los sectores más pobres de la población, en general, en modalidad de jornada completa (Rossel et al., 2015).

<sup>11</sup> Uruguay ha logrado una expansión significativa de la cobertura en los servicios de cuidado infantil a través del fortalecimiento del Plan CAIF (Centros de Atención a la Infancia y la Familia). El Plan es un modelo de servicios gestionados por organizaciones sociales, pero en este caso financiado en su totalidad por el Estado (Rossel et al., 2015).

<sup>12</sup> En Costa Rica, el sistema educativo brinda servicios de nivel preescolar para niños/as menores de 6 años y 3 meses, y cuenta con una oferta en que se combinan servicios públicos y privados (Rossel et al. 2015).

Los programas formales o escolarizados funcionan en establecimientos específicos para tal fin o en aulas dentro de las escuelas de educación básica. Esta modalidad se caracteriza porque la atención está a cargo de docentes y personal cualificado y sus actividades se ajustan a un currículo, regulaciones y orientaciones de carácter nacional.

Los programas no formales, por su parte, son aquellos que se desarrollan en ámbitos no escolarizados, tienen una mayor flexibilidad en su organización y funcionamiento y no se ajustan necesariamente a una pauta curricular general. Suelen estar a cargo de promotores o voluntarios, agentes comunales, madres y padres, que generalmente tienen estudios de primaria o secundaria, y no una formación específica en el campo de la educación.

Uniendo los tres puntos es posible observar que la expansión de la cobertura en la mayoría de los países de la región se está llevando adelante a través de articulaciones público-privado-social/comunitario, en donde las distintas ofertas inscritas asimismo en formatos formales o no formales atienden a distintas poblaciones, profundizando así la desigualdad educativa en el nivel.

Al mismo tiempo, existe una diferenciación de la oferta en lo que refiere al ciclo 0 a 2 años y 3 a 6 años en términos de cobertura, preparación de los recursos humanos que atienden en cada caso y la preeminencia de un formato (formal/no formal) sobre el otro.

Como se expresa en el anteriormente citado informe de la UNESCO (2010):

Los niveles de cualificación requeridos para desempeñarse en la AEPI<sup>13</sup> dependen del grupo de edad y modalidad de atención, existiendo diferencias entre el personal que trabaja con niños menores o mayores de 3 años y entre las modalidades formales y no convencionales (...) Esto respondería al hecho de que estos centros infantiles surgieron en el área de la asistencia social para prestar

---

<sup>13</sup> AEPI: Atención y Educación en la Primera Infancia.

cuidados de salud, alimentación, higiene y seguridad, no exigiendo la presencia de educadores entre su personal (p. 51).

Finalmente, para resumir la situación de América Latina en relación con la equidad en la educación y cuidado de la primera infancia, retomaremos el resumen realizado por Blanco Guijarro (2005) en el que destaca los siguientes puntos:

- La cobertura se concentra en los sectores urbanos y en los estratos sociales medios y altos. La desigualdad en función del origen socioeconómico es la más aguda; incluso en los países con mayor nivel de cobertura, niños/as que pertenecen a los estratos de menores ingresos están más excluidos/as de los programas. Esta situación de desigualdad se agrava por el hecho de que la pobreza va unida a otras situaciones de vulnerabilidad como vivir en zona rural o aislada y la pertenencia a pueblos originarios.
- No existen problemas de equidad en función del género en cuanto al acceso a los programas de la primera infancia.
- En los países que cuentan con información respecto al acceso de niños y niñas de pueblos originarios, se observa que éste es mucho menor que el de los grupos no indígenas.
- Niños/as con discapacidad son los más excluidos, a pesar de que algunos países establecen como prioridad en sus políticas la atención de este colectivo.
- La cobertura se concentra en las edades más cercanas al inicio de la educación obligatoria.

## **1.2. Breve recorrido sobre el nivel inicial en la Argentina.**

En la actualidad, la oferta educativa en el nivel inicial se divide principalmente entre aquella alcanzada por el mandato de obligatoriedad y universalización (3 a 5 años), y aquella sobre la que cae el reconocimiento, recomendación de extensión de la oferta y regulación por parte del Estado, las salas de 45 días a 2 años.

Por ello, en este apartado abordaremos separadamente la historia de los jardines de infantes de los jardines maternos. Esperamos, de este modo, poder identificar en su desarrollo histórico características que nos permitan entender los procesos de expansión en ambos casos.

Además, en la última sección, presentaremos un breve resumen de la historia de los jardines comunitarios, tanto de infantes como maternas.

### ***1.2.1. Jardines de infantes.***

En Argentina, el jardín de infantes se desarrolló muy tempranamente junto a la escolaridad primaria<sup>14</sup>, sin embargo, el reconocimiento de su función pedagógica y la sanción de la obligatoriedad de las salas de 4 y 5 años son una de las conquistas más recientes de las luchas sociales por el derecho a la educación.

Hasta los años `40, los jardines de infantes fueron escasamente difundidos en el país y su crecimiento fue desparejo tanto a nivel nacional como a nivel provincial (Batiuk e Itzcovich, 2005).

Algunos autores plantean que ello es consecuencia de que, desde su etapa fundacional, se perfilaron como una oferta destinada a las clases acomodadas y medias de zonas urbanas, dejando al margen a la mayoría de la población infantil, especialmente a aquellos pertenecientes a las clases más desfavorecidas (Malajovich, 2006).

Como contraparte, por iniciativa de mujeres feministas, socialistas y anarquistas, a principios del siglo XX, se crearon recreos infantiles en los barrios obreros, que no sólo propiciaban una alternativa pedagógica para niños/as de sectores obreros, sino que además dejaban en evidencia la demanda de una mayor intervención del Estado en la cuestión social infantil (Ponce, 2015).

La primera respuesta a estas demandas llegaría de la mano del primer gobierno de Juan Domingo Perón (1946-1955), quién impulsó políticas destinadas a difundir y ampliar la oferta del nivel. Durante sus primeros dos mandatos, se construyeron más de 1000 jardines de infantes en todo el país.

---

<sup>14</sup> “Además de las escuelas comunes mencionadas, se establecerán las siguientes escuelas especiales de enseñanza primaria: Uno ó más Jardines de Infantes en las ciudades, donde sea posible dotarlos suficientemente (...)” (Ley 1420, Art.11).

Este cambio en la política fue motivado, por un lado, por la necesidad de facilitar la incorporación de la mujer al mercado trabajo a través de alternativas que garantizarán el cuidado de sus hijos y por otro, por el aumento de la demanda impulsada por el crecimiento demográfico en las ciudades cercanas al cordón industrial (Carli, 2002).

A lo largo de las décadas que sucedieron al Golpe de Estado que derrocó al gobierno peronista en 1955, los sucesivos gobiernos, democráticos y de facto, propusieron, sin éxito, la transferencia los servicios educativos de niveles pre-primarios y primarios de la jurisdicción nacional a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires.

Este proyecto finalmente se concretó durante la última dictadura cívico-militar argentina. A través de las leyes 21.809 y 21.810 dictadas en 1978 y las leyes 22.367 y 22.368 sancionadas en 1980, se transfirieron los servicios educativos preprimarios y primarios a las provincias y la ciudad de Buenos Aires, deslindando al Estado Nacional de las responsabilidades respecto de la ampliación de la oferta en el nivel.

A raíz de ello, hasta la década del `90, el crecimiento del nivel inicial en el país quedó virtualmente paralizado. El siguiente paso hacia el reconocimiento de los derechos educativos de niños/as y de sus familias fue la sanción, en 1990, de la Ley 23.849 a través de la cual el Congreso Nacional aprobó la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989.

En consonancia con los preceptos de la Convención, la Ley Federal de Educación (LFE) sancionada en 1993 cambió la estructura académica vigente y reconoció a la educación inicial como aquella constituida por el jardín de infantes para niños/as de 3 a 5 años, estableciendo como obligatorio el último año. Estas modificaciones generaron un fuerte impulso a la expansión de la matrícula de los jardines de infantes<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Según información del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, a lo largo de la siguiente década, la matrícula del nivel inicial mostró un crecimiento ininterrumpido de casi el 20%. Sin embargo, ello no se debió al aumento de la matrícula de sala de 5, que estaba muy extendida hacia

Posteriormente, la sanción en 2005 de la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de niñas, niños y adolescentes, implicó un cambio en las políticas de primera infancia a partir del cual rigió un nuevo paradigma de protección integral, que implicó reconocer a niños/as como sujetos de derecho y promovió una nueva institucionalidad, que involucra a un conjunto de organismos, entidades, actores y servicios –de los tres niveles de gobierno- en relación con la infancia (CIPPEC, 2015).

Un año más tarde, la Ley de Educación Nacional 26.206 (LEN), sancionada en 2006, amplió el reconocimiento del nivel inicial considerándolo como una unidad pedagógica que comprende a niños/as desde los 45 días hasta los 5 años, contemplando, por primera vez, a los jardines maternales como parte de la organización de la educación inicial e incorporándolos oficialmente al sistema educativo nacional (LEN, Art.18).

Por otra parte, la LEN ratificó la obligatoriedad de la sala de 5 años, establecida en 1993, e incorporó la exigencia al Estado Nacional, a los gobiernos provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires de universalizar los servicios para niños/as de 4 años (LEN, Art. 16 y 19).

En 2014, la Ley 27.045 amplió nuevamente la obligatoriedad, incluyendo a la sala de 4 años entre las obligatorias e incorporó la exigencia de universalizar los servicios educativos para niños/as de 3 años, priorizando la atención educativa de los sectores menos favorecidos de la población.

En la actualidad, tiene estado parlamentario y media sanción en el Congreso de la Nación un proyecto de ley para establecer la sala de 3 como obligatoria. La iniciativa recibió la media sanción el día 16 de noviembre del 2016 y fue girado a Senadores; sin embargo, al momento de finalizar el presente trabajo (abril 2019) todavía no ha sido puesto en la agenda de la Cámara Alta.

---

principios de los 90', sino que fue consecuencia principalmente a la incorporación de nuevos/as alumnos/as a la sala de 3 y 4 años, que registraron crecimientos del 47% y 42% respectivamente (DINIECE, 2007).

Estos avances en materia legislativa impulsaron la cobertura dentro del ciclo 3 a 5 años; según estimaciones del Ministerio de Educación de la Nación<sup>16</sup>, al 2015, la cobertura en el jardín de infantes era de entre el 67% y el 77%. Sin embargo, las tasas de asistencia por grupo de edad, señaladas en el mismo informe, muestran una importante heterogeneidad: en 2014 era del 40% para 3 años, 75% para 4 años y para 5 años del 96% (MEyD, 2016).

Hasta aquí, hemos realizado un breve recorrido sobre la historia de los jardines de infantes en nuestro país vinculándolo a los marcos legales y normativos vigentes de los distintos momentos históricos. En la siguiente sección abordaremos el caso de los jardines maternales, los más recientemente incorporados a la estructura académica oficial del sistema educativo argentino.

### ***1.2.2. Jardines maternales.***

La institucionalización educativa de niños/as pequeños en Argentina, se inició a fines del siglo XVIII (1779) cuando el Virrey Vértiz fundó, en la Ciudad de Buenos Aires, la Casa de Niños Expósitos, destinada a niños/as abandonados que requerían asistencia. Impulsado por los mismos fines caritativos y filantrópicos, Bernardino Rivadavia creó, años después, la Sociedad de Beneficencia (Visintin, 2017).

A mediados del Siglo XIX, Sarmiento instituyó las primeras salas cuna, según el modelo francés de las *crèches*. Según la periodización que realiza Malajovich (2000) sobre la aparición y desarrollo de los jardines maternales en nuestro país, las casa cuna corresponden al primer periodo, caracterizado por la primacía de aspectos asistenciales y médicos-sanitarios.

En 1924, la Ley que regulaba el trabajo de Menores y Mujeres (11.317/1924) en concordancia con la Ley de Patronato de Menores (10.903/1919) especificó que “en los

---

<sup>16</sup> Si bien de 2006 a 2017, periodo contemplado por el presente trabajo, el Ministerio de Educación de la Nación ha adoptado diferentes denominaciones en función de los organismos del Estado incluidos dentro de este Ministerio (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Ministerio de Educación, Ministerio de Educación y Deporte, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación), en el marco de este trabajo, y en virtud de nuestro objeto de análisis, nos referiremos a él como Ministerio de Educación.

establecimientos que ocupen el número mínimo de mujeres que determine la reglamentación, deberán habilitarse salas maternas adecuadas para los niños menores de 2 años, donde éstos quedarán en custodia durante el tiempo de ocupación de las madres” (Ley 11.317, Art. 15).

Esta Ley es considerada como el primer antecedente legal de los jardines maternos actuales. En la misma es posible identificar la impronta asistencial común a las primeras instituciones dedicadas a niños/as menores de 2 años, que se convertirá en la primera marca de la tensión atención-educación-cuidado que atraviesa a las instituciones de este ciclo del nivel hasta la actualidad.

En estas instituciones, “el cuidado se entendía en términos higienistas, a los niños como menores sujetos al tutelaje, y a las instituciones educativas como una respuesta asistencial a las necesidades de las mujeres que se incorporan al mundo del trabajo” (Visintin, 2017, p.25).

La primera presidencia de Perón representa un punto de quiebre respecto de estas concepciones e identifica el comienzo del segundo periodo del desarrollo del nivel identificado por Malajovich (2000).

En este periodo que se extiende hasta los años `70, la infancia se instala como tema de orden público desde una perspectiva centrada en niños/as; se caracteriza por la predominancia de aspectos sociales y el surgimiento de las guarderías.

Si bien las guarderías aparecen como espacios de cuidado, Visintin (2017) plantea que dan comienzo a la transición a una concepción pedagógica propia de los jardines maternos, que también en esta época comenzaron a surgir en empresas y organismos públicos, poniendo sobre la mesa las necesidades psicológicas, cognitivas y lúdicas de niños/as de 0 a 2 años.

Con la aparición de los jardines maternos comienza el tercer periodo (Malajovich, 2000) que se extiende hasta los años `80. Este período está caracterizado por la primacía de los aspectos psicológicos y la aparición de los jardines maternos. Por primera vez la situación de la primera infancia es analizada desde sus propias

necesidades. En este sentido niños/as pasan de ser objeto de cuidado a sujetos de cuidado<sup>17</sup>.

Sin embargo, como lo plantea Mayol (2011) estos nuevos jardines maternos venían impulsados por derechos, que no eran los derechos de niños/as sino los de las mujeres trabajadoras.

A mediados de los `80 y principios de los `90, se genera un cambio trascendental respecto de estas concepciones. El cuarto periodo de la educación maternal en Argentina, el actual, se enmarca en el paradigma de protección integral, que implica reconocer a niños/as como sujetos de derecho.

Este periodo además está caracterizado por el foco en lo pedagógico y el surgimiento de la escuela infantil entendida como aquella que abarca a niños/as de 0 a 5 años y posee dos ciclos: el jardín maternal (0 a 2) y el jardín de infantes de (3 a 5).

En este marco, en 1993, con la sanción de la Ley Federal de Educación, los jardines maternos comenzaron a formar parte de la estructura del sistema educativo; sin embargo, lo hicieron por fuera de la franja etaria reconocida oficialmente para la educación inicial (3 a 5 años).

Respecto de estos establecimientos, la LFE planteaba que “las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires establecerán, cuando sea necesario, servicios de jardín maternal para niños/as menores de 3 años y prestarán apoyo a las instituciones de la comunidad para que estas los brinden y ayuda a las familias que los requieran” (Ley 24.195, Art.10).

En este apartado nos es posible resaltar tres cuestiones que consideramos clave para comprender el desarrollo de los jardines maternos a partir de la sanción de la Ley Federal. La primera, la condición establecida para la creación de jardines maternos: “cuando sea necesario”. La segunda, el mandato de prestar apoyo a las “instituciones de

---

<sup>17</sup> Este periodo se ve atravesado por el golpe de Estado que dio comienzo a la dictadura cívico militar que se extendió de 1976 a 1984. Durante este gobierno de facto, se cerraron los jardines maternos estatales y se produjo la transferencia y reducción de los servicios del Nivel Inicial a las provincias.

la comunidad para éstas los brinden”. La tercera y última la prescripción de “ayudar a las familias que lo requieran”.

Los primeros dos elementos indirectamente deslindan al Estado de la obligación de brindar estos servicios, atando su creación a un criterio de necesidad que no se especifica y por lo tanto es arbitrario; por otro lado, trasladan las responsabilidades de brindar este servicio a la comunidad (y al mercado, aunque no sea mencionado)<sup>18</sup>. En ambos casos, se asocia a los jardines maternos a la idea de guardería, desestimando su función pedagógica.

Sin embargo, el tercero de los puntos señalados trae a escena la oferta de estas instituciones como un derecho social de las familias que el Estado debería, al menos, atender.

En 2005, con la sanción de la Ley 26.061 de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, se efectiviza a nivel nacional la Convención de los Derechos del Niño (ratificada por Argentina en 1990 e incorporada a la Constitución Nacional en 1994).

Esta Ley establece que la familia es la responsable prioritaria de asegurar a niños/as el derecho a la educación. Sin embargo, a diferencia del deslinde de responsabilidades presente en la LFE, la Ley 26.061 le otorga al Estado la responsabilidad de desarrollar políticas públicas, programas y brindar la asistencia necesaria para que la familia pueda asumir adecuadamente esta responsabilidad, incluyendo el rol de la comunidad organizada como parte activa en este logro (Ley 26.061, Art. 5, 6, 7).

Esta Ley implicó el reconocimiento de niños/as como sujetos plenos de derecho, generando de este modo un quiebre con el concepto tradicional de la infancia tutelada.

---

<sup>18</sup> En la década del '90, en pleno auge neoliberal, se consolida la “comunitarización” de los servicios educativos para la primera infancia. Este formato da cuenta de cómo el Estado se descarga la responsabilidad de la protección sobre las espaldas de los grupos primarios. Se la entiende como una privatización de la protección, ya que se define y asigna la responsabilidad por el bienestar al par comunidad/familia (Rozengardt, 2017).

En sintonía con estos preceptos, la sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN) en 2006 implicó un avance considerable en la institucionalización de los jardines maternales, así como también afirmó a la educación en la primera infancia como un derecho social inalienable de niños/as y de sus familias.

A través del artículo 18, la LEN incluyó a los jardines maternales dentro de la unidad pedagógica constitutiva de la educación inicial, reconociendo, por primera vez en la historia argentina, tanto su pertenencia a la estructura del sistema educativo oficial, como su función pedagógica.

Si bien esto implicó un importante avance en términos de reconocimiento del ciclo maternal, la oferta y cobertura es muy baja, “para los niños de entre 45 días y 2 años, en 2013 la tasa bruta de escolarización<sup>19</sup> en jardines maternales era de apenas 5,3% y sólo con 35,4% de los niños escolarizados asistiendo a jardines maternales públicos” (Aucilino et al., 2015, p.43).

Como veremos en el siguiente apartado, el carácter optativo de la asistencia a este ciclo del nivel inicial, así como su escasa oferta formal, derivaron en la aparición de ofertas no formales para la atención de niños/as menores de 2 años.

### ***1.2.3. Jardines comunitarios.***

Los jardines comunitarios surgieron en Argentina entre los `80 y los `90 por iniciativa de los vecinos que se juntaron para dar respuesta colectiva a las problemáticas vinculadas al cuidado y la alimentación de niños/as. Muchas de estas experiencias devinieron, en un principio, en precarias guarderías, creadas con el fin de cuidar a niños/as durante la jornada laboral de sus madres.

---

<sup>19</sup> La tasa bruta de escolarización es el porcentaje de población escolarizada en el respectivo grado o nivel, independientemente de su edad, respecto del total de la población en edad de asistir a ese grado o nivel. En el nivel inicial, esta tasa es sumamente similar a la tasa neta de escolarización (porcentaje de población escolarizada en el respectivo grado o nivel y cuya edad coincide con la edad teórica del nivel que cursan, respecto del total de la población en edad de asistir a ese grado o nivel) debido a que los niños suelen estar en el nivel o grado correspondiente a su edad teórica, el retraso escolar y la repitencia es mínima.

Sin embargo, a lo largo de las décadas siguientes y como consecuencia de la escasez de oferta para la atención de niños/as de 0 a 5 años, los jardines comunitarios iniciaron un camino de crecimiento y especialización de los servicios, ya no sólo como guarderías sino también como jardines maternales, jardines de infantes, apoyos escolares, entre otros formatos.

De este modo, ante la ausencia del Estado, asumieron colectivamente la responsabilidad por el cuidado de la primera infancia convirtiéndose en respuestas concretas a las demandas y reivindicaciones por los derechos socioeducativos de niños/as.

Por ello, es posible entender a los jardines comunitarios como protecciones vecinales (Castel, 2010), en tanto, actuaron como redes de abordaje de las problemáticas sociales y como nuevas fuentes de oportunidades frente al debilitamiento de los mecanismos de inclusión tradicionales, vinculados al Estado como fuente de oportunidades.

Los jardines comunitarios, desplazaron un problema privado hacia el ámbito público, y asumieron la disputa por recursos que permitieran sustentar y aún mejorar la propuesta (Karolinsky, 2015).

En este proceso, fueron acompañados por numerosas fundaciones, ONG's y centros de estudios los cuales, a través de acciones de capacitación, acompañamiento y financiamiento, colaboraron tanto en el proceso de institucionalización de estos espacios como en la consolidación de las redes que comenzaron a formarse en el territorio (Ierullo y Maglioni, 2015; Karolinski, 2015), que les permitieron aunar esfuerzos para reclamar el reconocimiento y financiación por parte del Estado.

En la actualidad los espacios de cuidado y educación de la primera infancia no formales, (aquellos que están por fuera de la dependencia administrativa y funcional de los Ministerios de Educación provinciales) son reconocidos por la Ley de Educación Nacional y las Leyes 26.233 y 27.064.

La Ley 26.233 regula la promoción y extensión de los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) dependientes de las Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y la Ley 27.064, establece pautas para la regulación y supervisión de todas las instituciones de educación no incluidas en la enseñanza oficial, incluyendo también a los CDI.

Ahora bien, pese a encontrarse regulados por las normativas mencionadas, estos espacios conforman un conjunto diverso y heterogéneo de instituciones sobre los que aún no existe todavía un relevamiento completo y sistemático. La CoCeDIC (Comisión de Promoción y Asistencia de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios dependiente de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia) es la encargada de identificar, registrar y acreditar los espacios existentes a través de la creación de un Registro Nacional de Espacios de Primera Infancia (RENEPI); sin embargo, al momento de finalizar el presente trabajo (abril 2019) el Registro aún no es público.

Los estudios realizados en base a una muestra preliminar del relevamiento calculan que existen 3.758 espacios de cuidado y educación de la primera infancia en todo el territorio nacional, que atienden a 235.905 niños/as de cero a cinco años. Además, hacen referencia a una lista de espera en estos establecimientos que alcanza al 21% de la población atendida, lo que involucra a 48.890 niños/as que demandan el servicio a nivel nacional, de los cuales el 4% corresponde a niños/as de hasta un año de vida, el 9% de uno a dos años, el 19% de dos a tres (Rozengardt, 2017).

Por otra parte, los datos agregados publicados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015) muestran que cerca del 40% de estos espacios son públicos, y dependen de las áreas sociales de los Gobiernos municipales y provinciales y los Centros de Integración Comunitaria. El 60% restante son comunitarios, vinculados a organizaciones sociales, barriales, no gubernamentales, religiosas, entre otras.

No obstante, como lo plantea Zibecchi (2013):

Más allá de la diversidad que caracteriza tales iniciativas el elemento que tienen en común se basa en que atienden la demanda de cuidado en la primera infancia en contextos de pobreza y en que el nivel inicial del sistema educativo formal se presenta como modelo y referencia que -con mayor o menor éxito- se procura imitar (p.7).

Por ello, muchas de estas iniciativas, pese a componer parte de la oferta no formal del nivel, intentan adoptar las formas institucionales y organizativas propias de la oferta formal: llevan adelante registros narrativos sobre niños/as, planificaciones, el contacto con las familias se mantiene a través del cuaderno de comunicaciones y las reuniones, recrean rituales escolares, entre otras prácticas (Zibecchi, 2013).

Sin embargo, sólo en algunos casos cuentan con maestras del nivel inicial; en su mayoría están a cargo de mujeres “cuidadoras”, sin formación específica, lo que ubica a estas instituciones y a niños/as que concurren a ellas, en desventaja pedagógica respecto de los servicios de la oferta formal.

Asimismo, estas iniciativas generalmente no cuentan con una infraestructura de cuidado mínima y recursos económicos propios. Para sostener la propuesta, dependen del apoyo de la comunidad y de la articulación con organismos del Estado que facilitan los recursos económicos.

Como lo mencionamos anteriormente, el reconocimiento de estos espacios como Centros de Primera Infancia (CPI) mediante la firma de convenios con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, es una de las formas a través de las cuales estas instituciones acceden a fondos públicos para la adecuación edilicia y estipendios económicos para el personal.

No obstante, existen otros mecanismos de financiación que van desde el cobro de una cuota de “cooperadora” a las familias, hasta la articulación con fundaciones y ONG’s de diversos orígenes (Ierullo y Maglioni, 2015; Zibecchi, 2013).

Para finalizar es importante resaltar que, independientemente del diferencial valor de la experiencia pedagógica en los distintos tipos de jardines no formales, son ámbitos altamente valorados en el seno de los barrios en los que se instalan porque la oferta estatal no sólo es escasa sino también acotada en términos de tiempo. Así, los jardines comunitarios aparecen como la única opción de las familias para poder contar con un espacio de cuidado, contención y muchas veces también de alimentación para niños/as más pequeños durante la jornada laboral de las madres.

Sobre este último punto, nos importa detenernos en tanto que el acceso a los servicios educativos desde el nacimiento es un derecho de niños/as desde los 45 días, pero la extensión de la oferta dentro del nivel también incide en la posibilidad de las madres de ejercer su derecho al trabajo.

### **1.3. Primera infancia y derechos de la mujer trabajadora.**

La consideración sobre el mercado de trabajo adquiere un interés particular cuando hacemos foco en los derechos de niños/as, en tanto, como señala el Informe del SITEAL de 2009, el acceso a los recursos que permiten garantizar un entorno adecuado y una vida saludable y plena para niños/as desde su nacimiento depende en gran medida del tipo de articulación que cada familia logre con el sistema productivo, a través del mercado de trabajo.

La inscripción dentro del mercado formal favorece el acceso a derechos vinculados a licencias y transferencias de recursos que garantizan el derecho a contar con tiempo para cuidar y el derecho a tener un nivel de vida digno, ambos reconocidos por la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (Art. 18, 26 y 27).

Respecto al derecho a contar con tiempo para cuidar, en Argentina, las licencias de maternidad y paternidad son reconocidas por las leyes que regulan los contratos de trabajo<sup>20</sup>. Sin embargo, tienen una cobertura muy baja (50%) ya que solo incluyen a los trabajadores en relación de dependencia del sector formal, excluyendo a monotributistas, autónomos e informales (Aucilino et al., 2015). Así, los sectores más vulnerables, mayoritariamente insertos en trabajos informales, no acceden a ningún tipo de licencia.

Por otra parte, si bien las licencias contemplan a padres y madres, mientras que las licencias de maternidad duran entre 90 y 100 días, las licencias por paternidad son

---

<sup>20</sup> Ley 20.744 de Contrato de Trabajo, Ley 26.727 Régimen de Trabajo Agrario, Ley 26.844 Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares y el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional (Decreto 214/2006).

prácticamente inexistentes (entre 2 y 5 días<sup>21</sup>). Ello atenta contra el objetivo de asegurar una distribución más justa de los roles al interior del hogar, al mismo tiempo que aumenta la discriminación laboral por género, en tanto las mujeres tienden a resultar más “costosas” a los empleadores por tener licencias más largas.

Esta situación se traduce en que, a pesar de que los niveles de estudios de las mujeres se equipararon a los varones, su posibilidad de conseguir mejores empleos se ve seriamente afectada.

Como lo muestran Aucilino et al. (2015) en relación a los datos publicados por el Observatorio de Empleo y la Dinámica Empresarial:

En el 4° trimestre de 2013, la participación de las mujeres en la población económicamente activa (PEA) era del 42%, su participación en el empleo privado registrado en Argentina era de 31,8% (mientras que en el empleo público registrado es de 55,4%) y la brecha salarial entre varones y mujeres en el empleo privado registrado era de 25,1% (p.31).

La discriminación laboral por género es posible registrarla también a través del análisis de la tasa de actividad de las mujeres: la tasa de quienes tienen hijos menores es más baja que la de quienes no los tienen. Además, la disminución de la tasa de actividad económica de las mujeres con hijos se agudiza a medida que aumenta el número de hijos/as en el hogar (UNESCO, 2010).

De este modo, si bien en las últimas décadas hay una mayor participación laboral de la mujer en la esfera extra-doméstica, esta inserción se realizó en trabajos de menor calidad y de menor remuneración que los varones, principalmente porque el crecimiento de la participación de las mujeres en el mercado no tuvo como correlato una disminución en su aporte al trabajo doméstico no remunerado. Las mujeres continúan cumpliendo el tradicional rol de cuidadoras de los miembros dependientes del hogar,

---

<sup>21</sup> Al finalizar el presente trabajo (abril, 2019) se encuentra en el Congreso un proyecto que propone ampliar la licencia por paternidad a 15 días hábiles.

teniendo muchas veces que atender las necesidades de hijos/as pequeños y las de sus progenitores cada vez más longevos.

La Encuesta Nacional de Jóvenes, realizada en noviembre 2014 a personas entre 15 y 29 años en áreas urbanas de todo el país, muestra que “el 46,6% de las mujeres cuidaba niños habitualmente y, en promedio, dedican 68 horas semanales al cuidado (una dedicación de tiempo completo de casi 10 horas diarias), mientras ambas cifras eran menores a la mitad para los hombres (21,3% y 30 horas)” (Aucilino et al., 2015, p.31).

Ello se explica porque un importante porcentaje de las mujeres, 42,1%, dejó de trabajar o estudiar para cuidar niños/as, mientras que este porcentaje se reduce en el caso de los hombres a un 12,9%. Sin embargo, ello no lo explica del todo ya que, según esta encuesta, también las mujeres que trabajan dedican más horas al cuidado que los hombres que trabajan (50 horas semanales promedio contra 25) (Aucilino et al., 2015).

Por otra parte, como mencionamos anteriormente, el mercado de trabajo formal también habilita transferencias de ingresos para garantizar el derecho de niños/as a tener un nivel de vida digno y que sus familias cuenten, para ello, con dinero para cuidar.

En el caso de los trabajadores/as en relación de dependencia, las asignaciones familiares contemplan prestaciones prenatales, de maternidad, por nacimiento/adopción, para los hijos con discapacidad y una ayuda escolar anual.

Estos aportes muchas veces son utilizados para la contratación de servicios privados de cuidado, ya sea en el hogar o en instituciones de nivel inicial de gestión privada, durante la jornada laboral (Zibecchi, 2013)

En el caso de los/as trabajadores/as desocupados e informales (que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil y no perciben otras asignaciones familiares), la Asignación Universal por Hijo (AUH) <sup>22</sup> y la Asignación Universal por Embarazo

---

<sup>22</sup> La Asignación Universal por Hijo, creada en 2009 mediante el Decreto 1602/09, consiste en un pago mensual en pesos (no retributivo) otorgado a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por

(AUE)<sup>23</sup>, implican transferencias de ingresos para garantizar el cuidado de niños/as, hasta un límite de 5 hijos.

Si bien la incorporación de la AUH y la AUE implican importantes avances en términos de reconocimiento de derechos, hay que destacar que estas transferencias se encuentran condicionadas al cumplimiento de requisitos en salud (calendario de vacunación y controles pediátricos) y en educación (asistencia al sistema educativo formal), que no son exigidos a quienes perciben la Asignación Familiar y que genera la retención del 20% del importe que es entregado una vez al año contra presentación de la libreta sanitaria y escolar.

En el caso de niños/as de 4 y 5 años, edades contempladas por la educación obligatoria, el requisito de incorporación al sistema educativo formal encuentra como limitación la escasez de la oferta de gestión estatal. La atención de niños/as en jardines comunitarios, que comenzaron a ser reconocidos a estos fines, permitió cumplir con el requisito formal y atender la creciente demanda que no es cubierta por la oferta formal.

En relación a los/as niños/as más pequeños (0 a 3 años), las mujeres-madres inmersas en contextos de pobreza, que tienen a su cargo las tareas de cuidado, encuentran aún mayores dificultades para delegar dicho cuidado en familiares o instituciones de gestión estatal, viéndose obligadas muchas veces a brindar directamente esos servicios a costa de su tiempo y sus posibilidades de generar ingresos para los hogares.

Como lo plantea Zibecchi (2013), en estos hogares, la imposibilidad de la mujer insertarse en el mercado laboral, o su trayectoria laboral intermitente y precaria, a

---

consanguinidad hasta el tercer grado por cada menor de 18 años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un hijo con discapacidad.

<sup>23</sup> La Asignación Universal por Embarazo, creada en 2011 mediante el Decreto 446/11, consiste en una prestación monetaria, no retributiva, que se abona mensualmente a la mujer embarazada desde la semana 12 de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo, siempre que no exceda las seis mensualidades.

consecuencia de las tareas de cuidado que asume, contribuye a la perpetuación de los "círculos viciosos de la pobreza".

Por lo hasta aquí descrito, la feminización del cuidado atenta contra los derechos laborales de las mujeres madres, y principalmente, contra los de aquellas con menores ingresos o en situaciones de pobreza. La insuficiente oferta estatal de servicios educativos para niños/as de 45 días a 5 años, profundiza, asimismo, la situación de vulneración de derechos.

Todo lo señalado refuerza la importancia de la expansión de la oferta de servicios de atención y educación para la primera infancia, especialmente para los sectores más vulnerables, donde el aporte del ingreso de la mujer obtenido fuera del hogar muchas veces es determinante para "escapar" a la condición de pobreza y donde se observa una mayor renuencia por abandonar los tradicionales roles de género al interior del hogar.

#### **1.4. Objetivos que guían nuestra investigación.**

Nuestra investigación se enmarca en el grupo de trabajos que, en un contexto de expansión del nivel inicial y ampliación de la obligatoriedad escolar, buscan analizar la multiplicación de propuestas diferenciadas según destinatarios y dependencias gubernamentales (jardines privados, estatales, comunitarios; Centros de Desarrollo Infantil; Centros y Espacios de Primera Infancia, entre otros) y los riesgos de profundizar la fragmentación de los servicios según la procedencia social de niños/as y de empobrecer la experiencia socioeducativa de la niñez (Redondo, 2012; Batiuk, 2015; Filmus, 2017; Perazza, 2017).

Partimos del supuesto que, al igual que sucedió en otros niveles educativos a lo largo de la historia argentina, la expansión fragmentada de la oferta en el nivel inicial es la respuesta del sistema ante la apertura del acceso a la educación a nuevos públicos. Así, las ofertas con mayor valor en términos educativos quedarían reservadas para las clases medias y altas, mientras que la expansión de la oferta del nivel destinada a los nuevos públicos se llevaría adelante a través de formatos de menor valor pedagógico.

Asimismo, consideramos que, en un sistema educativo federal como lo es el argentino, la expansión fragmentada del nivel inicial adquiere manifestaciones particulares en el territorio.

Sin embargo, para analizarlas no contamos con relevamientos completos, actualizados y ni desagregados territorialmente que consideren en simultaneo la oferta formal y no formal del nivel. Por ello, y a fin de poder dar cuenta de la expansión fragmentada del nivel inicial en el territorio, analizaremos el caso del partido La Matanza y enmarcado dentro de él, la localidad de González Catán.

El objetivo principal de este trabajo es analizar la implementación de las políticas de expansión de la oferta en el nivel inicial, poniendo el foco en cómo se configuran y expresan los circuitos diferenciados que componen la oferta del nivel en el marco de un territorio concreto.

Partiendo de allí nos preguntamos ¿Cómo se distribuyen los diversos formatos (formales/no formales) del nivel inicial en el territorio? ¿Y en los distintos ciclos del nivel inicial (jardín maternal/ de infantes)? ¿Cuál es el peso específico de cada una de estas ofertas en la conformación de la oferta total? ¿La ampliación de la cobertura a través de la combinación de oferta formal y no formal en el territorio garantiza la igualdad de oportunidades educativas? ¿Existe vinculación entre las características de los fragmentos que componen la oferta del nivel inicial y las características socioeconómicas del territorio donde se haya emplazada?

Para responder a estas preguntas, buscaremos caracterizar, analizar, cuantificar y dar cuenta de los circuitos educativos del nivel inicial en la Provincia de Buenos Aires, el partido La Matanza y en la localidad de González Catán.

Esperamos de esta manera poder dar cuenta de las características de la fragmentación del nivel, dimensionar su magnitud y encontrar pistas que nos permitan aportar elementos para la discusión en torno a las políticas públicas en materia educativa destinadas a la primera infancia.

## **1.5. Metodología.**

Desde un enfoque sociológico, la construcción del devenir histórico en que se inscriben las políticas educativas para la primera infancia forma parte de la explicación de las características que adopta el proceso tanto en términos teóricos como en términos metodológicos.

Por ello, enmarcamos el análisis de nuestro universo de estudio, en las formas que adquiere la lucha por el derecho a la educación a lo largo de la historia de nuestro país, y que tienen al Estado como principal receptor de las demandas.

Así, es posible observar que, si bien en la actualidad la LEN reconoce como la unidad pedagógica del nivel el período comprendido entre los 45 días a 5 años, hasta el 2006, el desarrollo del nivel estuvo focalizado en el periodo correspondiente al jardín de infantes y la sala de 5 años específicamente.

En línea con ello, y por la distinta inscripción legal en el marco de la LEN de sus dos ciclos (no obligatoriedad en jardín maternal y obligatoriedad o mandato de universalización en jardín de infantes) para analizar los modos en que el Estado garantiza los derechos educativos de niños/as de 45 días a 5 años, utilizaremos como estrategia de análisis, la comparación de ambos ciclos, a fin no solo de describir las particularidades de cada uno sino también caracterizar los mecanismos de ampliación de la oferta que operan en el nivel.

Para realizar el análisis de la implementación de la expansión de la oferta en el nivel inicial, y la demanda potencial en el territorio, precisamos contar con indicadores de acceso desglosados por edad, territorio, y colectivos en situación de mayor vulnerabilidad.

Sin embargo, en la actualidad no existe un registro único de la oferta (formal y no formal) del nivel y tampoco es posible contar con registros oficiales de la demanda real<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Según nos comentaron los informantes del Ministerio de Educación de la Nación, en 2015 se trabajó en el marco de las mesas federales de Nivel Inicial una iniciativa para Regulación de las condiciones de funcionamiento y supervisión pedagógica de las instituciones de educación y cuidado de la primera

Por tal motivo, recurrimos a fuentes no oficiales de información y realizamos un trabajo artesanal de construcción de la información.

Para hacerlo focalizamos nuestro estudio en el partido La Matanza de la Provincia de Buenos Aires y en la localidad de González Catán, del mismo partido.

La selección de nuestro recorte territorial no fue azarosa. La Provincia de Buenos Aires, tiene una larga trayectoria de legislaciones en materia de reconocimiento de derechos educativos de niños/as que la convierte en un territorio relevante para analizar las políticas públicas del nivel. Por otra parte, La Matanza, además de ser el partido con mayor población de la Provincia de Buenos Aires, es pionera en el desarrollo de jardines maternales comunitarios como respuesta social a la necesidad de espacios de atención, educación y cuidado para los más pequeños no brindados por el Estado. Por último, se eligió González Catán, por ser la localidad principal de la zona más vulnerable y empobrecida del partido, hecho que, según las normativas y legislaciones vigentes, a nivel nacional e internacional, la debería poner al tope de la lista de las prioridades de las políticas educativas nacionales, provinciales y municipales.

Para la construcción de la información apelamos a una metodología de triangulación cuali-cuantitativa orientada a dar cuenta tanto de los datos concretos como de las opiniones y percepciones brindadas por los diferentes actores involucrados en la expansión de la oferta de jardines maternales en la localidad.

Las técnicas de relevamiento de información empleadas incluyeron: análisis de normativas nacionales, provinciales y municipales, encuestas a instituciones del nivel en González Catán y realización de entrevistas a informantes clave del Ministerio de Educación de la Nación y del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

---

infancia, no incluidas en la enseñanza oficial, que contemplaba de un registro de estas instituciones. Sin embargo, la normativa no avanzó.

El análisis de las normativas nacionales, provinciales y municipales en materia de educación inicial y de primera infancia en general, nos permitió reconstruir los principales lineamientos de la política pública, así como dar cuenta de las tensiones existentes entre las normativas nacional y provincial que se superponen en el territorio.

Por otra parte, las encuestas a instituciones del nivel en la localidad se realizaron en base a un breve cuestionario para indagar sobre las características de la oferta, la matrícula para cada año y la cantidad de personal docente asignado en cada sección (Anexo II).

Por último, a los fines de profundizar en el análisis se realizaron entrevistas semiestructuradas a informantes clave tanto del municipio de La Matanza, como de la Nación, y también a referentes de las organizaciones comunitarias del partido.

Tanto las encuestas como las entrevistas se realizaron entre noviembre y diciembre del 2018.

En relación a las entrevistas, partimos de la idea que el entrevistado construye su relato en un momento y un lugar, para un interlocutor específico (en este caso, la investigadora), por lo que el relato no es ingenuo ni espontáneo (James, 2004). El entrevistado elegirá ciertas anécdotas para ilustrar sus argumentos y también buscará apoyo en el nivel macro para contextualizar sus decisiones y experiencias.

Por lo tanto, en la consideración de los relatos considerados para el presente trabajo, tomamos como referencia las normativas y bases legales que fundamentan las políticas públicas en materia de primera infancia y el análisis de datos cuantitativos de fuentes secundarias.

Las fuentes secundarias de información consultadas fueron el Ministerio de Educación de la Nación (RA, Padrón de Establecimientos), la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires (Mapa escolar, relevamientos educativos provinciales) y la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Políticas Educativas de La Matanza. Además, recurrimos también a los datos del CENSO Nacional 2010 y la Encuesta sobre Condiciones de Vida de Niñez y Adolescencia (2011-2012).

## **Capítulo 2: La educación como campo de la lucha de clases**

En el primer capítulo, realizamos un breve recorrido sobre la historia del nivel inicial en Argentina y definimos los objetivos y la perspectiva metodológica que dirige nuestra investigación.

En el segundo capítulo, presentaremos algunos elementos que nos permiten enmarcar conceptualmente el análisis de la implementación de la expansión de oferta del nivel inicial desde una perspectiva que considera al acceso a una educación de calidad como un derecho social.

### **2.1. La Educación como derecho social.**

La Educación como proyecto fue determinante tanto en la construcción del Estado Nación como en la formación del sistema político nacional.

Sin embargo, la democratización del acceso a la educación y a los beneficios simbólicos, sociales y económicos asociados a ella, lejos de ser producto del simple devenir de la historia, fue el resultado de las luchas sociales por la ampliación de derechos llevadas adelante durante los siglos XIX y XX.

Como lo plantea Bourdieu “la variable educativa, el capital cultural, es un principio tan poderoso como el capital económico” (2008, p.69) y en una sociedad

donde las credenciales educativas abren o cierran puertas del mundo laboral, social y político, la masificación del acceso no se llevó adelante sin bemoles.

A lo largo de los siglos que siguieron a la conformación del Estado Nacional, es posible identificar numerosos hitos en materia educativa que nos permiten observar que la conformación y consolidación del sistema educativo argentino fue el producto de luchas sociales por la ampliación de derechos educativos; asimismo nos muestra que cada nueva ampliación de derechos trajo consigo resistencias que fueron expresadas a través de la diversificación de circuitos educativos, como estrategia para retener los privilegios asociados a la educación (Blanco, 2012).

La temprana universalización de la educación primaria impulsada por la sanción de la Ley 1.420 en 1884 fue producto de las necesidades de conformación del Estado Nacional. Por un lado, por la necesidad de incluir a las numerosas poblaciones inmigrantes llegadas al país<sup>25</sup>; por el otro, por la necesidad económica de alfabetizar a la población que hacia 1883, año en que se realizó el primer CENSO Educativo Nacional, detentaba una tasa de analfabetismo del 75%.

De este modo, esta Ley no buscaba democratizar el acceso a la educación en general sino regular la educación primaria a fin de alfabetizar, controlar y homogeneizar culturalmente a la población, al mismo tiempo que se formaba a la mano de obra necesaria para construir el país y se mantenía el orden social (Tedesco, 1986; Linares 2007).

Las escuelas públicas, cuyo crecimiento y extensión era impulsado a través de la Ley 1.420, tenían el fin de alfabetizar a la población en general; mientras que la educación particular o privada atendía a un núcleo selecto de hijos de las clases dirigentes y adineradas y además de cumplimentar la obligatoriedad del nivel, tenía un fin propedéutico, en tanto preparaba a sus alumnos para los exigentes cursos de ingreso a los Colegios Nacionales.

---

<sup>25</sup> La Constitución Nacional de 1853, en el artículo 20, fomentó la inmigración europea. En la incorporación de estos contingentes a la población nacional, el sistema educativo jugó el importante papel de facilitar la asimilación y amalgamamiento de las diversas corrientes migratorias a la nueva identidad nacional (Tedesco, 1986).

Como lo menciona Tedesco (1986) en su mayoría, los que accedían a los codiciados puestos en los Colegios Nacionales, habían asistido a la educación privada o particular, demostrando una clara desarticulación entre el nivel primario de gestión estatal y el nivel secundario en esta etapa de la historia argentina. De este modo, a fines del siglo XIX,

El dominio de una clase sobre el resto y los planteos teóricos-democráticos de igualdad tuvieron como resultante la estructuración de un sistema educativo basado en niveles socialmente diferenciados. La universalización de la enseñanza tuvo lugar solamente en el nivel primario, mientras que la escuela media y superior quedaban reservadas para las nuevas generaciones provenientes de sectores privilegiados (Tedesco, 1986, p.162).

A principios del siglo XX, las contradicciones del sistema político restrictivo, las luchas impulsadas por la pujante clase media y las necesidades de la creciente economía argentina, dieron lugar políticas de estado que impulsaron la aparición de dos nuevos tipos de instituciones en el nivel secundario: las Escuelas Comerciales y las Escuelas Industriales.

La creación de estas instituciones tuvo un doble fin, ofrecer al mercado de trabajo profesionales especializados en el área administrativo-contable y técnicos, y desviar a los sectores recientemente incorporados al sistema educativo (clases medias e inmigrantes) hacia alternativas distintas al Colegio Nacional; así, el monopolio sobre la preparación para la vida política continuaba en manos de la elite tradicional (Tedesco, 1986).

Años más tarde, entre 1943-1955, en sintonía con las reformas sociales, políticas y económicas afrontadas por el peronismo, en el plano educativo se impuso una resignificación, aliento y revalorización de la educación técnica<sup>26</sup> y se produjo la

---

<sup>26</sup> Entre 1945 y 1955, se llevó adelante la ampliación del viejo sistema de capacitación técnica oficial y la creación de nuevas alternativas dentro del mismo, que, partiendo del nivel primario (cursos de pre-aprendizaje, misiones monotécnicas), incluían el nivel medio (escuelas fábricas, escuelas industriales de la Nación) abarcando hasta el nivel universitario (Universidad Obrera Nacional) (Dussel y Pineau, 1995).

aparición y paulatino crecimiento de la educación privada en el nivel medio<sup>27</sup> (Dussel y Pineau, 1995).

Asimismo, las reglas de juego impuestas por las estructuras educativas tradicionales también se pusieron en jaque en el plano universitario, por un lado, con la sanción en 1948 de una ley que habilitaba el ingreso a cualquier universidad nacional a los egresados de escuelas industriales y por el otro con la creación de la Universidad Obrera Nacional.

Los años posteriores al golpe militar que derrocó al peronismo en 1955, se caracterizaron por inestabilidad institucional y democrática, la proscripción del peronismo y la vuelta a las nociones educativas restrictivas que caracterizaron la educación argentina previa a las experiencias del yrigoyenismo y del peronismo.

En este contexto, el golpe cívico-militar iniciado en 1976 abrió una década de fuerte retroceso de la educación, freno a la ampliación de la matrícula e imposición de nuevas reglamentaciones para trabar el paso entre niveles.

En abril de 1980, siguiendo la línea inaugurada por los anteriores golpes militares en torno al control de las universidades, la Junta Militar promulgó una nueva Ley Orgánica de Universidades Nacionales 22.207 a través de la cual se impuso una nueva metodología de selección altamente restrictiva respecto al ingreso de los aspirantes. A los exámenes de ingreso se sumó en 1983 un régimen de adjudicación de vacantes a través del cual el Ministerio de Educación fijaba un número de vacantes por carrera, a propuesta de las universidades.

En el nivel medio los exámenes de ingreso, especialmente para los colegios de dependencia nacional, los más solicitados, se endurecieron. Así, el nivel secundario incorporaba sólo a las capas medias y altas de la población y a algunos “meritorios”, presentándose su propuesta pedagógica, su formato organizacional y su curriculum como legítimos (Braslavsky, 1993).

---

<sup>27</sup> En 1947 se promulgó la Ley 13.047 que reglamenta la educación privada y en la que por primera vez en la historia se habilita a las instituciones privadas a dar cursos de nivel medio.

Junto a estas políticas en los niveles medio y universitario, se culmina la varias veces intentada transferencia de servicios educativos de niveles pre-primarios y primarios de la jurisdicción nacional a las provincias<sup>28</sup> y a la Ciudad de Buenos Aires, a través de las leyes 21.809 y 21.810 dictadas por el gobierno de facto en 1978 y las leyes 22.367 y 22.368 dictadas en 1980.

En 1985, junto al retorno de la democracia, tanto el Gobierno Nacional como los gobiernos provinciales dispusieron la suspensión de los exámenes de ingreso a los establecimientos bajo su dependencia, abriendo tanto el nivel medio como el universitario a capas de la población anteriormente excluidas. La democracia debía llegar también a la escuela secundaria y a la universidad.

Sin embargo, la apertura del acceso fue acompañada de una profundización de las diferencias entre los establecimientos del nivel secundario. Razones de ello podemos encontrarlas en el progresivo pasaje de sectores medios a la educación privada (Braslavsky, 1993), la autoselección por parte de las familias de escuelas que les son destinadas según la clase social a la que pertenecen (Filmus, 1986) y en las prácticas implícitas de selección de matrícula implementadas por las escuelas (Krawczyk, 1989).

En la década del `90, la sanción de la Ley 24.049 implicó la culminación del proceso de descentralización de los servicios educativos comenzado durante la dictadura cívico-militar de la década del `70. Asimismo, la sanción de la Ley Federal de Educación implicó la modificación de la estructura de niveles del Sistema Educativo Argentino: nivel inicial, educación general básica (EGB 3) de 9 años de duración y luego un nivel denominado Polimodal, de 3 años de duración.

Ambos cambios profundizaron la atomización y diferenciación entre los circuitos educativos principalmente en el nivel medio. Al mismo tiempo que avalaron la pérdida de unidad del sistema que perdió su referencia estatal nacional y se fragmentó,

---

<sup>28</sup> La descentralización de los servicios educativos de nivel primario y pre-primario tienen como antecedentes el Decreto Ley 7977 de 1956 y los convenios de transferencia de los servicios educativos de nivel primario de los años 1960-1962. Por último, podemos mencionar las leyes 17.878 de 1968 y 18.586 de 1970 que marcan el reinicio de la transferencia de los servicios educativos de nivel primario.

dejando una herencia de sistemas educativos provinciales independientes, desarticulados y desconectados entre sí.

Como podemos observar a través de los hitos de la historia educativa que presentamos hasta aquí, a lo largo del siglo XIX y principalmente durante el siglo XX, uno de los campos privilegiados de la lucha social por el reconocimiento y ampliación de derechos fue (y sigue siendo) la educación.

En este sentido, la gratuidad y obligatoriedad escolar del nivel primario, la ampliación y progresivo reconocimiento de las ofertas de la educación secundaria y el ingreso irrestricto a la educación secundaria y universitaria, así como la ampliación de la matrícula en ambos niveles, fueron posibles porque a través de esas luchas se consolidó el reconocimiento de la educación como un derecho inalienable de toda la ciudadanía.

En tanto derecho social reconocido en la Constitución Nacional a través del artículo 14<sup>29</sup> y en las leyes que lo reglamentan, el cumplimiento y garantía de los derechos educativos antes mencionados se convierte en responsabilidad principal e indelegable del Estado, quien se convierte en garante efectivo de su ejercicio.

Hasta aquí hemos dado cuenta sobre la forma en que se implementó la expansión de la oferta en los niveles educativos reconocidos desde la sanción en 1884 de la primera Ley de Educación de nuestro país, es decir, los niveles primario y secundario. Identificamos que la ampliación de la cobertura y el reconocimiento progresivo de los diversos tipos de instituciones fue acompañada por la diversificación de circuitos educativos como estrategia de las clases acomodadas para retener los privilegios asociados a la educación.

En el caso del nivel inicial, como pudimos observar a través del breve recorrido histórico presentando anteriormente, pese a su temprano desarrollo, la expansión masiva

---

<sup>29</sup> “Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender” (Constitución Nacional Argentina, Art.14).

de la cobertura y la demanda es reciente. La sanción de la obligatoriedad desde los 4 años y la incorporación del nivel inicial como parte constitutiva de la estructura académica oficial impulsaron su expansión.

A lo largo de este trabajo, buscaremos mostrar que las luchas por el reconocimiento de los derechos educativos de niños/as desde la primera infancia que tienen lugar a partir de la expansión del nivel, se enmarcan en mecanismos de ampliación a través de la diversificación de circuitos educativos descritos por Blanco (2012) para los otros niveles educativos.

## **2.2. Circuitos educativos diferenciados.**

Los circuitos educativos diferenciados comenzaron a ser estudiados en nuestro país a mediados de la década del `80. La suspensión de los exámenes de ingreso a los establecimientos de nivel secundario y universitario implementada en 1985, junto a la ampliación de la matrícula que la acompañó, derivaron en una mayor diferenciación entre los circuitos educativos del nivel secundario<sup>30</sup>.

Estos fenómenos fueron analizados desde la noción de segmentación (Braskavsky, 1985; Filmus, 1986). La misma representaba una modalidad particular de diferenciación horizontal del sistema educativo desde la cual se pensaba al sistema como un campo integrado simbólicamente por el Estado en el que se reconocían diferencias entre grupos de instituciones educativas (denominadas segmentos) que podían ser ubicadas en una escala graduada de mayor a menor calidad.

Aquí, el Estado era ubicado en el rol de integrador del sistema educativo, lo que lo habilitaba a poner en marcha políticas educativas aptas para revertir la progresiva pérdida de unidad. Se lo consideraba como regulador de los actores del orden social, el Mercado y la Sociedad, y del vínculo entre ellos.

---

<sup>30</sup> La diferenciación del nivel secundario ha sido constitutiva del mismo nivel. Desde las iniciales diferencias entre los colegios nacionales y los normales, hasta la ampliación de la oferta del nivel con las escuelas técnicas, industriales, comerciales y de artes y oficios, la diferenciación horizontal al interior del nivel respondía a la necesidad de las elites políticas de su renovación sin participación del resto de la población y sin brindar posibilidades de acceso a los competidores (Southwell, 2011).

Durante la década del '90, de la mano de la descentralización de los servicios educativos y el cambio de la estructura académica<sup>31</sup>, la diferenciación entre los circuitos educativos fue repensada.

La transferencia de los servicios educativos de la Nación a las provincias y la CABA implicó “el desarme del andamiaje del Estado docente, lo que quiere decir que el Estado Nacional cedió su lugar principal como garante y prestador del servicio educativo para transferirlo a los Estados provinciales y a los sectores privados” (Pineau, 2008, p.11).

Esta nueva configuración del sistema educativo fue analizada desde la noción de fragmentación definida como la pérdida de la unidad del sistema educativo, la ausencia de referencias comunes en los distintos servicios y una dinámica de multiplicación fragmentada de la oferta que aleja toda posibilidad de recuperación de la unidad del sistema educativo (Tiramonti, 2004).

Desde esta concepción, el Estado Nacional deja de funcionar como fuente de oportunidades educativas y pierde potestad para regular y enmarcar la diversidad de propuestas educativas provinciales.

En este escenario, la fragmentación refiere a totalidades aisladas en las que cada fragmento se organiza alrededor de un parámetro cultural determinado, contribuyendo a generar experiencias educativas cada vez menos comunes.

En todos los estudios reseñados, el foco de análisis estuvo puesto en la educación secundaria. Ello respondió tanto a la masiva expansión del nivel secundario, como al papel de la formación de capital humano en tanto activo decisivo en el mercado de trabajo. Era prioritario analizar la diferenciación entre circuitos educativos porque la

---

<sup>31</sup> En 1992, a través de la Ley 24.049, se transfirieron definitivamente las escuelas que aún dependían del Gobierno Nacional a la órbita provincial. En abril de 1993, con la aprobación de la Ley Federal de Educación 24.195, se modificó la estructura de niveles del sistema educativo argentino: nivel inicial, educación general básica (EGB) de 9 años de duración y luego un nivel denominado polimodal, de 3 años de duración.

misma se perfilaba como un mecanismo particularmente importante en la reproducción de las desigualdades socioeconómicas.

Ahora bien, como lo plantea Tiramonti (2004) las diferencias de acceso a la educación inicial como a la calidad de las oportunidades educativas que posibilita en términos de enseñanza dan cuenta de que la fragmentación educativa es un fenómeno también presente en la dinámica de expansión de la educación inicial.

Coincidentemente con esta idea, Perazza (2017) plantea que la expansión del nivel sobre la base de Centros de Primera Infancia llevada adelante por la administración nacional de Mauricio Macri, consolida la conformación de un circuito asistencial/educativo para niños/as pobres, mientras que para el resto de los/as niños/as se destina el circuito educativo asociado a las instituciones oficiales del nivel.

Para dar cuenta de estos circuitos, en el próximo apartado abordaremos los vínculos entre los distintos actores que intervienen en la implementación de la expansión de la oferta del nivel inicial.

### **2.3. Estado, Mercado y Comunidad como fuentes de oportunidades educativas.**

La Ley de Educación Nacional 26.206 establece que “El Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos/as los/as habitantes de la Nación (...)” (Art.4).

De este modo, la LEN identifica como el responsable último de la provisión de educación al Estado tanto nacional como jurisdiccional. Sin embargo, la LEN, también reconoce una multiplicidad de actores intervinientes en la conformación de la oferta: el Estado, representado por los órganos de gobierno de la educación y otros organismos gubernamentales, el Mercado a través de la gestión privada y la Comunidad, representada por organizaciones sin fines de lucro, sociedades civiles, gremios, sindicatos, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones barriales, comunitarias y otros (Art.23).

Para analizar el papel de estos actores dentro de la composición de la oferta de instituciones de nivel inicial y la función del Estado como garante último de estos

derechos, recurriremos a la noción de estructuras de oportunidades; las mismas son definidas por Katzman (1999) como:

Las probabilidades de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades. Estas oportunidades inciden sobre el bienestar de los hogares, ya sea porque permiten o facilitan a los miembros del hogar el uso de sus propios recursos o porque les proveen de recursos nuevos (p.21)

El autor identifica tres grandes fuentes de oportunidades: el Estado, el Mercado y la Sociedad<sup>32</sup>. El juego que tiene lugar entre estos tres actores del orden social determina la estructura de oportunidades con las que cuentan los hogares en un territorio determinado.

Respecto de las instituciones del Estado, Katzman (1999) plantea que son particularmente importantes en la conformación de las oportunidades de dos maneras diferentes y complementarias; por un lado, porque que facilitan un uso más eficiente de los recursos de los que ya dispone el hogar y por el otro, porque proveen nuevos activos o regeneran aquellos agotados.

Como ejemplo de la primera menciona las guarderías y espacios de atención a la primera infancia. El acceso a las mismas permite aprovechar mejor los recursos humanos del hogar, facilitando la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y la escolarización de otros niños/as y adolescentes del hogar; al mismo tiempo establecen una conexión temprana de niños/as con las pautas culturales hegemónicas, facilitando a su vez, el paso por el sistema educativo obligatorio.

En el segundo caso, el ejemplo que presenta es la provisión de educación gratuita por el Estado, cuya eficacia como estructura de oportunidad depende de extensión de la oferta y la cobertura que alcance. A éstas, podríamos sumarle la política de subvenciones a instituciones de gestión privada y el financiamiento de las propuestas de gestión social o comunitaria.

---

<sup>32</sup> A lo largo del presente artículo, nos referiremos con mayúscula al Estado, al Mercado y a la Comunidad cuando se hable de ellos como fuentes de oportunidades en el sentido asignado por Katzman (1999).

No obstante, el Estado también puede ser causante de una mayor diferenciación de las oportunidades educativas de la población. Por mencionar sólo algunos ejemplos, la falta de vacantes educativas de gestión estatal<sup>33</sup>, así como la construcción de servicios educativos en zonas no prioritarias en términos socioterritoriales, pueden empobrecer las capacidades del Estado como fuente de oportunidades.

En relación a las políticas destinadas a educación inicial, a nivel nacional hay tres ministerios que tienen injerencia: Educación, Desarrollo Social y Cultura.

El Ministerio de Educación de la Nación es el organismo que fija las políticas y estrategias educativas en acuerdo con el Consejo Federal de Educación conformado por los Ministros de Educación de todas las jurisdicciones educativas.

Además, es la autoridad de aplicación de la Ley Nacional de Educación 26.206 y por lo tanto recae sobre él, la articulación y gestión asociada con otros ministerios nacionales, organismos gubernamentales y de la sociedad civil.

El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, de quien dependen la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia y los Centros de Desarrollo Infantil, reconocidos por la Ley 27.064 de Regulación y Supervisión de Instituciones de Educación no Incluidas en la Enseñanza Oficial.

Por su último, el Ministerio de Cultura de la Nación, tiene como tarea promover, proteger, difundir y estimular las actividades vinculadas con el arte, así como fomentar la inclusión social a través del arte y la cultura y valorizando y difundiendo la diversidad cultural.

En relación a las otras fuentes de oportunidades, el Mercado y a la Sociedad, Katzman (1999) presenta al Estado como un actor clave en dos aspectos adicionales a

---

<sup>33</sup> Por ejemplo, en el caso de la CABA “El Gobierno reconoce que faltan más de 15.000 vacantes (más del 90 por ciento, en nivel inicial), pero las familias estiman que son más de 22.000”. Página 12 (2019). Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/186330-el-derecho-a-ir-a-la-escuela>

los mencionados. Por un lado, como regulador por excelencia de estas dos esferas y por el otro, por su rol vinculante entre las mismas.

Respecto del primer aspecto, la LEN plantea como función del Estado reconocer, autorizar y supervisar el funcionamiento de instituciones educativas de gestión privada, confesionales o no confesionales, de gestión cooperativa y de gestión social (Art. 13).

En la actualidad, respecto del nivel inicial, los dos ministerios con funciones en este aspecto son el Ministerio de Educación, principalmente abocado a la oferta formal y el Ministerio de Desarrollo Social, en vinculación a la oferta no formal.

El segundo aspecto, refiere al rol diferente del Estado como vehiculizador de los recursos que circulan entre las tres esferas.

Ejemplo de ello son los subsidios al transporte para los estudiantes<sup>34</sup>, la subvención total o parcial a escuelas privadas (principalmente confesionales)<sup>35</sup>, el financiamiento de iniciativas comunitarias<sup>36</sup>, entre otros.

En todos los casos, es posible observar que se trata de estrategias destinadas a equilibrar las estructuras de oportunidades disponibles para las familias y garantizar derechos.

Volviendo a las fuentes de oportunidades, el segundo de los actores clave sobre el que nos detendremos es el Mercado.

Este es reconocido como agente educativo por numerosos pactos y declaraciones internacionales<sup>37</sup> y por la Ley de Educación Nacional, que lo considera como un

---

<sup>34</sup> Al momento de la redacción del presente trabajo, algunas jurisdicciones educativas como Córdoba, Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen políticas de subsidios a los boletos estudiantiles. A nivel nacional, está presentado el proyecto de Ley Régimen Tarifario de Servicio Público de Transporte para la Educación presentado por la diputada Adriana Puiggrós. No obstante, aún no ha sido tratado.

<sup>35</sup> Por ejemplo, como lo presentan Mezzadra y Rivas (2010) en la Provincia de Buenos Aires el 73% de las unidades educativas de gestión privada recibe algún tipo de aporte, siendo las escuelas confesionales las más beneficiadas: el 98% de las escuelas confesionales recibe aportes estatales.

<sup>36</sup> A través de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

vehículo para garantizar tanto el derecho a la educación de niños/as como el derecho de las familias a “elegir para sus hijos/as o representados/as, la institución educativa cuyo ideario responda a sus convicciones filosóficas, éticas o religiosas” (Art. 128).

Dentro de la estructura del Sistema Educativo, el Mercado es representado por las instituciones educativas de gestión privada, confesionales y no confesionales, que forman parte de la oferta formal y, por lo tanto, se encuentran autorizadas, reguladas y supervisadas por organismos educativos de las jurisdicciones.

Para garantizar el derecho de las familias a elegir este tipo de instituciones para la educación de sus hijos, la LEN contempla la asignación de recursos a las instituciones educativas de gestión privada para el pago de los salarios docentes (Art. 65).

Sin embargo, si bien la mayoría de las instituciones privadas reciben algún tipo de aporte económico no todas ellas lo hacen y respecto de las que sí, como las escuelas dependen de las jurisdicciones, no existe una norma nacional que regule cómo se asignan dichas subvenciones.

Ello habilita a que, por ejemplo, no exista diferencia en el acceso a estos recursos entre las escuelas sin fines de lucro y aquellas con fines de lucro (aunque sí en el porcentaje de subvención); ni tampoco entre aquellas que atienden a poblaciones desfavorecidas y las que tienen como principal destinataria a la población económicamente más favorecida.

De este modo, y coincidentemente con los planteos de Katzman (1999), es esperable que el accionar del Mercado como fuente de oportunidades, las generé, en términos generales, por un cálculo de beneficio y oportunidad y no necesariamente en vinculación a las necesidades de la población.

---

<sup>37</sup> Por mencionar algunos: Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); Convención contra la Discriminación en Educación (1960); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969); Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

En línea con ello, Mezzadra y Rivas (2010) muestran que Argentina es uno de los países de Latinoamérica con “(...) menor incidencia del sector privado y con mayor desigualdad entre el nivel socioeconómico de los alumnos que asisten a establecimientos privados y estatales” (p.14).

De allí es posible inferir que, en la mayoría de los casos, su accionar incrementará la desigualdad educativa en vez de constituir herramientas para mitigarla.

En la conformación de la oferta del nivel inicial, ello se refleja en la fuerte participación de las escuelas de gestión privada donde la oferta estatal es escasa, por ejemplo, en el jardín maternal y en las salas no obligatorias del jardín de infantes (3 años). Asimismo, puede suponerse que la ubicación de estas instituciones será coincidente con las zonas de alto poder adquisitivo, dejando a la gestión estatal y/o comunitaria a cargo de brindar educación a los sectores más carenciados.

Ello nos permite presentar a la tercera fuente de oportunidades que analizaremos en el presente apartado: la Sociedad/Comunidad<sup>38</sup>.

Según Katzman (1999) la Sociedad, se constituye en generadora de oportunidades para los hogares en dos aspectos: por una parte, porque comprende dentro de ella a la familia como institución de contención y apoyo; por otro, contiene a la comunidad, entendida como el barrio, expresado en la conformación de redes de organización comunitarias.

En el caso de la educación, ejemplos de ellos los encontramos en los recreos en los barrios obreros de mediados del siglo XX, así como en la conformación de jardines comunitarios en zonas vulnerables. En ambos casos se trató de una respuesta comunitaria a las necesidades educativas y de cuidado de las familias de los sectores populares frente a la ausencia de servicios brindados por el Estado y la imposibilidad de acceder a los servicios ofrecidos por el Mercado.

---

<sup>38</sup> Katzman (1999) refiere como tercera fuente de oportunidades a la sociedad en tanto los lazos familiares y comunitarios generan recursos (económicos, sociales, simbólicos) para los hogares. En del presente trabajo, haremos foco en los lazos comunitarios representados por las instituciones educativas de origen comunitario, por ello nombraremos a este tercer actor sólo como Comunidad.

En la actualidad, si bien la Ley de Educación Nacional reconoce a las escuelas de gestión social (Art. 13, 14, 40) como un nuevo actor en la conformación de la oferta educativa, en casi todas las jurisdicciones la educación pública se divide en dos sectores de gestión: la gestión estatal y la gestión privada.

Por ello, la mayoría de estas instituciones, pese a ser reconocidas por la LEN, permanece por fuera del sistema educativo oficial y, por lo tanto, no son reguladas por organismos del área. No obstante, gran parte de estos establecimientos cuentan con financiamiento y regulación de organismos dependientes del Ministerio de Desarrollo Social tanto de nación como de las provincias y la CABA.

Pese a su inscripción por fuera del sistema formal, en términos económicos y políticos, la aparición de estas instituciones habilitó espacios de cuidado de niños/as que favorecen la inclusión de la mujer en el mercado de trabajo y visibilizan el reclamo por el aumento de la oferta educativa estatal en el nivel.

Hasta aquí se ha presentado la variedad de actores que intervienen en la conformación de la oferta educativa y que construyen con su acción o inacción, las estructuras de oportunidades de los hogares.

En la actualidad, estos actores son responsables de una variedad de instituciones de gestión estatal, privada o comunitaria, formal y no formal, que sustentan la expansión del nivel inicial en base a una heterogeneidad institucional.

Ahora bien ¿Cómo se distribuye en el territorio esta heterogeneidad institucional? ¿Existe vinculación entre la oferta brindada por los distintos actores y las características socioeconómicas del territorio donde se haya emplazada? Para analizarlo, en el próximo apartado analizaremos la influencia de los barrios en la conformación de la estructura de oportunidades de los hogares.

#### **2.4. Los barrios y su influencia en el acceso a activos sociales de los hogares.**

Si tomáramos una ciudad, un pueblo, un barrio, veríamos que coexisten en el territorio instituciones de atención a niños/as de carácter estatal, privado y comunitario, del sistema educativo formal y del no formal, de origen religioso, político, social, que poseen normativas y personal diferentes entre sí. Además, podríamos ver que parte de

los/as niños/as que habitan en ese territorio no acceden a ninguna de estas modalidades institucionales, o bien por una decisión familiar o bien por la falta de vacantes.

Numerosas investigaciones comprobaron que el entorno social de los lugares de residencia afecta las posibilidades que tienen las personas y los hogares de mejorar sus condiciones de vida (Rodríguez Vignoli, 2001; Veleda 2003, 2005; Groisman y Suárez, 2005, 2006, 2007; Alves et al, 2008). En este sentido, el espacio urbano aparece como una materialización del espacio social, con sus jerarquías, segmentaciones y prácticas de distinción y distribución social de recursos materiales y simbólicos (Torres, 2001).

Desde este enfoque, los barrios adquieren relevancia en tanto mediatizan el acceso de las personas a las fuentes más importantes de activos físicos, sociales y humanos localizadas en el Mercado, en el Estado y en la Comunidad (Groisman y Suárez, 2007).

Entonces, las características de un barrio, la disponibilidad de servicios públicos de salud, educación, transporte, la existencia de clubes barriales, entre otros, definen la estructura de oportunidades de los hogares, entendidas como las probabilidades de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades que inciden sobre el bienestar de los hogares, ya sea porque permiten o facilitan a los miembros del hogar el uso de sus propios recursos o porque les proveen recursos nuevos (Katzman, 1999).

En relación a nuestro universo de análisis, la presencia de jardines en los barrios determina parte de la estructura de oportunidades de los hogares, en tanto su existencia permite aprovechar mejor los recursos humanos del hogar favoreciendo la inserción de la mujer en el mercado de trabajo y la escolarización de otros niños/as y adolescentes.

Sin embargo, también las características de la oferta son determinantes en la estructura de oportunidades; por ejemplo, la gratuidad de oferta, el nivel de cobertura respecto a la demanda y la extensión de la jornada escolar, inciden diferencialmente en las oportunidades de distintos hogares.

Asimismo, no todas las ofertas favorecen del mismo modo la inserción de niños/as en el sistema de educación formal obligatorio. Si bien todas las instituciones tienen, en términos genéricos, una dimensión pedagógica, la función específicamente

educativa no está presente de la misma manera en los distintos tipos de instituciones, incidiendo de manera diferencial en el acceso al derecho a la educación de niños/as.

A modo de resumen podríamos decir entonces que tanto las características de oferta educativa como el nivel de cobertura en los barrios son determinantes de la estructura de oportunidades de los hogares.

Desde esta mirada, es importante poner el foco en el juego que establecen los distintos actores, Estado, Mercado y Comunidad, para conformar la oferta educativa de los barrios y de qué manera el Estado a través de sus distintos organismos y agencias regula esta distribución de la oferta.

Partiendo de allí, nos preguntamos ¿Los jardines se distribuyen de manera aleatoria en el territorio? ¿Existe una relación entre las características de esa oferta y los territorios/barrios donde se inserta?

Una primera respuesta a estos interrogantes, derivada de las apreciaciones de Filmus (2017) y Perazza (2017) es que la distribución de la oferta se relaciona directamente con la población a la que atiende, habiendo ofertas de menor calidad en barrios pobres o marginales y ofertas de mejor calidad en el resto de los barrios.

Esta lectura es coincidente con la expresada por otros autores que plantean que cuando los barrios adquieren formatos homogéneos en términos socioeconómicos, tanto los activos como las estructuras de oportunidades que habilitan, se reducen significativamente (Rodríguez Vignoli, 2001; Vázquez, 2012).

Como lo plantea Rodríguez Vignoli (2001), en contextos de segregación residencial aguda, la reproducción de modelos, activos y estructuras de oportunidades disponibles para cada segmento económico territorialmente delimitado promueven en forma simultánea la reproducción intergeneracional de la pobreza y la riqueza.

Las consecuencias de la segregación residencial<sup>39</sup> socioeconómica se agravan por la reducción de los ámbitos de interacción entre los diferentes grupos socioeconómicos, siendo el caso de la segregación educativa uno de los más sobresalientes y relevantes.

Vázquez (2012) define a la segregación educativa como la distribución desigual de alumnos/as según su nivel socioeconómico, en diferentes escuelas, con la consecuente pérdida de interacción entre grupos diferentes.

La segregación educativa, se presenta como un caso de falla del Estado en tanto regulador y constructor de oportunidades, al mismo tiempo que da cuenta de su falla como garante de la igualdad de oportunidades educativas niños/as y adolescentes.

Respecto de la noción de fragmentación, de la cual es complementaria, la segregación educativa agrega dos puntos indispensables en el análisis de los factores que la producen: la dimensión territorial y la participación de los propios actores (escuelas y familias) en las prácticas de segregación y auto segregación (Veleda, 2009). Como lo mencionan Braslavsky (1999) primero y luego Kessler (2002) los grupos sociales reconocen qué lugar les está asignado en el sistema educativo y qué posibilidades abre el mismo en función de su nivel socioeconómico. Ello acarrea tanto prácticas de auto-segregación como prácticas implícitas de selección del alumnado por parte de las escuelas.

En el caso de los jardines, esta situación se observa en los distintos fragmentos a los que convoca cada tipo de oferta y que es posible suponer se encuentran emplazados en distintos barrios, según al público al que “estén destinados”. Por ejemplo, en el caso de los jardines maternos, ante la escasa oferta estatal, los distintos estratos socioeconómicos resuelven la necesidad de atención y cuidado de niños/as o bien recurriendo a las ofertas privadas ofrecidas por el Mercado o bien recurriendo a la

---

<sup>39</sup> La segregación residencial socioeconómica puede ser entendida como la ausencia o escasez relativa de mezcla socioeconómica en las subunidades territoriales de una ciudad. La misma posee tres dimensiones identificables: “(a) la tendencia de un grupo a concentrarse en algunas áreas, (b) la conformación de áreas socialmente homogéneas, (c) la percepción subjetiva que tiene la gente de las dimensiones objetivas (las dos anteriores) de la segregación” (Rodríguez Vignoli, 2001, p.3).

Sociedad y a la Comunidad, a través de las redes de cuidado familiares o comunitarias y la oferta de jardines comunitarios.

Por lo hasta aquí descrito, consideramos necesario analizar la expansión de la oferta del nivel inicial en vinculación con el territorio en que se emplazada, identificando las relaciones entre los distintos tipos de oferta y las características socioeconómicas de los barrios, dando cuenta asimismo de los mecanismos del Estado en tanto regulador y fuente de oportunidades educativas en la primera infancia.

### **Capítulo 3: Claves para la expansión del nivel inicial en el marco normativo**

Presentados los objetivos y marco teórico de nuestra investigación en el primer y segundo capítulo respectivamente, en el tercero nos abocaremos al análisis de las normativas nacionales y de la Provincia de Buenos Aires que brindan marco legal a la implementación de la expansión del nivel inicial.

Pondremos el foco en las obligaciones y deberes que estas normativas establecen como responsabilidades del Estado Nacional y de la Provincia de Buenos Aires tanto respecto de los jardines maternales como de los jardines de infantes.

#### **3.1. Análisis del marco legal nacional para el nivel inicial.**

El reconocimiento de los derechos sociales en el caso educativo implica “(...) ciertas medidas como el establecimiento de la obligatoriedad y la gratuidad escolar, la comprensión del Estado docente como su último garante, y la asignación de recursos públicos humanos y materiales para satisfacer tal fin” (Pineau, 2008, p.5).

En el caso del nivel inicial, como lo hemos expresado en el Capítulo 1, el reconocimiento del derecho educativo de niños/as desde la cuna llegó de la mano de la sanción de la Ley de Educación Nacional del 2006, a través de la cual se reconoció a la educación inicial como una unidad pedagógica que comprende a niños/as desde los cuarenta y cinco (45) días hasta los cinco (5) años de edad inclusive, siendo obligatorio el último año (LEN, Art. 18).

La obligatoriedad escolar, que la LEN establece desde los 5 años, es ampliada por la Ley 27.045 del 2014 a partir de la cual comienza a los 4 años, siendo también una exigencia de esta Ley la universalización de los servicios educativos para niños/as de 3 años, priorizando la atención de la población más vulnerable.

Siguiendo el planteo de Pineau (2008) presente al comienzo de este apartado, podríamos plantear que la Ley de Educación Nacional y las normativas vigentes, sólo

obligan al Estado a garantizar el pleno ejercicio de estos derechos para niños/as de 4 y 5 años, alcanzados por la obligatoriedad.

Sin embargo, la LEN incluye la categoría de universalización junto con la de obligatoriedad, al mismo tiempo que reconoce a las salas no alcanzadas por este binomio como parte constitutiva de la unidad pedagógica que conforma el nivel inicial.

Ahora bien ¿Cómo garantizar el derecho a la educación sin hacer obligatorias las salas de 3 años y el jardín maternal? y ¿Cuál es el rol del Estado en relación a los derechos educativos en la primera infancia?

En el marco de este trabajo y definida la educación como derecho social reconocido por la Constitución Nacional, entendemos al Estado como responsable y garante último de la educación de niños/as desde que nacen.

Así lo interpretamos también en el artículo 21 de la LEN que plantea que el Estado Nacional, los Estados provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

Tienen la responsabilidad de: a) Expandir los servicios de Educación Inicial. b) Promover y facilitar la participación de las familias en el desarrollo de las acciones destinadas al cuidado y educación de sus hijos/as. c) Asegurar el acceso y la permanencia con igualdad de oportunidades, atendiendo especialmente a los sectores menos favorecidos de la población. d) Regular, controlar y supervisar el funcionamiento de las instituciones con el objetivo de asegurar la atención, el cuidado y la educación integral de los/as niños/as.

Atentos a estas responsabilidades y considerando la dispar jerarquía que tienen en el marco de la Ley las distintas edades comprendidas en el nivel inicial, podemos suponer responsabilidades de corto, mediano y largo plazo en la expansión del nivel.

La obligatoriedad interpela al Estado Nacional, a los gobiernos provinciales y de la CABA a garantizar la cobertura para niños/as de 4 y 5 años. Por ello, es su responsabilidad poner en marcha acciones que favorezcan la ampliación de la cobertura en el corto plazo: construcción y ampliación de jardines, incentivos a la oferta privada en el nivel, capacitación docente, entre otras.

Por otra parte, la universalización convierte al Estado en responsable de planificar políticas de mediano plazo y largo plazo que favorezcan la ampliación de la cobertura, al mismo tiempo que la incorporación progresiva de niños/as de 3 años a la educación inicial que así lo demanden, priorizando la atención educativa de los sectores menos favorecidos.

Por último, en relación al periodo comprendido entre los 45 días y los 2 años, el jardín maternal, al no recaer sobre sí ni la obligatoriedad ni el mandato de universalización de los servicios, el rol del Estado es menos claro.

La LEN reconoce este ciclo del nivel como parte constitutiva del mismo, al mismo tiempo que considera su función pedagógica y el derecho de niños/as al aprendizaje y desarrollo en ambientes educativos, pero no pone tiempos ni exigencias claras a la extensión de su oferta y cobertura.

Aquí el rol del Estado pareciera ser llevar adelante políticas de largo plazo de expansión de la cobertura focalizando su accionar más inmediato en los sectores menos favorecidos. Asimismo, en el corto y mediano plazo, el artículo 21 asigna las responsabilidades de regular, controlar y supervisar el funcionamiento de las instituciones que brindan este servicio por fuera del ámbito estatal.

Analizados los roles y funciones que asume el Estado en relación a los distintos ciclos del nivel inicial, es preciso poner el foco en los tipos de instituciones del nivel reconocidas por la LEN:

Están comprendidas en la presente ley las instituciones que brinden Educación Inicial: a) de gestión estatal, pertenecientes tanto a los órganos de gobierno de la educación como a otros organismos gubernamentales. b) de gestión privada y/o pertenecientes a organizaciones sin fines de lucro, sociedades civiles, gremios, sindicatos, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones barriales, comunitarias y otros (Art. 23).

Este artículo presenta una de las claves para entender la heterogeneidad de instituciones que brindan atención educativa a niños/as de 45 días hasta 5 años. No sólo los organismos gubernamentales de la educación, sino también otros, tanto

gubernamentales como sociales o privados, son reconocidos por la LEN como agentes de la expansión del nivel.

Al no ser el Estado la única fuente de oportunidades educativas en la primera infancia, el artículo 23 abre la puerta para que el Estado comparta y/o delegue la responsabilidad de ampliar la cobertura del nivel con otros actores de la sociedad como ser el Mercado y la Comunidad.

En relación ello, los datos a nivel nacional relevados por el Ministerio de Educación de la Nación nos muestran que mientras que de las 20.585 unidades de servicio que atienden a ambos ciclos o al jardín de infantes solamente, la oferta estatal comprende el 78% de las unidades de servicio (RA, 2017), en el caso de los jardines maternales esta situación se invierte. De las 467 unidades de servicio que ofrecen únicamente jardín maternal, la oferta de gestión privada es mayoritaria, alcanzando el 75% de las unidades de servicio. Asimismo, podemos observar que 11 de las 24 jurisdicciones educativas <sup>40</sup> no cuentan con oferta ni pública ni privada en este ciclo (RA, 2017).

Aquí es posible observar que tal como lo expresamos más arriba, el foco del Estado en el corto y mediano plazo es la extensión de la cobertura en las edades obligatorias y donde recae el mandato de universalización. En cambio, en el ciclo maternal, es el Mercado, el actor social que tracciona la ampliación de la cobertura.

Pero ¿a dónde asisten los/as niños/as cuyos padres no pueden afrontar los servicios de gestión privada?

El artículo 22 de la LEN, habilita la implementación de estrategias de desarrollo infantil, en el ámbito de la educación no formal, para atender integralmente a los niños/as entre los 45 días y los 2 años, con participación de las familias y otros actores sociales

---

<sup>40</sup> Catamarca, Córdoba, Corrientes, Formosa, Jujuy, Neuquén, Salta, San Luis, San Juan, Santa Fe y Tucumán (Relevamiento Anual 2017, Ministerio de Educación de la Nación).

Asimismo, como vimos anteriormente, artículo 23, la LEN también contempla como actores de la expansión de la oferta a organizaciones sin fines de lucro, sociedades civiles, gremios, sindicatos, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones barriales, comunitarias y otros.

Estos espacios, generalmente ubicados en zonas de una profunda vulnerabilidad social, son regulados a nivel nacional por las Leyes 26.233 y 27.064.

La Ley 26.233, sancionada en 2007, regula la promoción y expansión de los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) dependientes de las Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Dicha Ley entiende como Centro de Desarrollo Infantil a aquellos espacios de atención integral de niños/as de hasta 4 años, que además realicen acciones para instalar, en los ámbitos familiar y comunitario, capacidades que favorezcan la promoción y protección de los derechos de niños/as (Ley 26.233, Art. 2).

La atención dentro de estos espacios de niños/as hasta 4 años puede explicarse en el marco de la obligatoriedad desde 5 años establecida por la LEN tan sólo 1 año antes. Los formatos no formales estarían destinados, en términos generales, a aquellas edades no alcanzadas por la obligatoriedad.

En 2014, y ante el crecimiento de los espacios de atención a la primera infancia por fuera de la órbita estatal, se sanciona la Ley 27.064, que establece pautas para la regulación y supervisión de todas las instituciones de educación no incluidas en la enseñanza oficial, contemplando también a los CDI.

Esta Ley establece que las instituciones que brindan educación y cuidado a la primera infancia desde los 45 días hasta los 5 años, contempladas bajo su marco, podrán ser de gestión estatal, privada, cooperativa y social (Ley 27.064, Art.1).

Avanza de este modo, sobre el reconocimiento de espacios que atienden a poblaciones comprendidas por la educación obligatoria, habilitando, de hecho, un doble circuito formal-no formal en las edades obligatorias.

No obstante, en el artículo 6, establece que las instituciones que cuenten con salas que atienden la obligatoriedad del nivel deben gestionar y obtener la incorporación a la enseñanza oficial.

A raíz de ello podríamos deducir que, si bien la Ley reconoce la existencia de estos formatos también para las salas obligatorias, al imponer la necesidad de gestionar la incorporación a la enseñanza oficial, termina interpretando que las estrategias e instituciones comprendidas en el marco de la educación no formal estarán primordialmente dirigidas a niños/as de 45 días a 3 años.

Por otra parte, observamos que la Ley 27.064 describe tipos organizativos que amplían los reconocidos por la LEN:

a) Jardines maternos: las instituciones que atienden a los niños/as desde los cuarenta y cinco (45) días hasta los dos (2) años, inclusive. b) Jardines de infantes: aquellas instituciones que atienden a los niños/as entre los tres (3) y los cinco (5) años inclusive. c) Escuelas infantiles: aquellas instituciones que atienden a los niños desde los cuarenta y cinco (45) días hasta los cinco (5) años inclusive. d) Centros de desarrollo infantil: aquellas instituciones creadas según lo establecido por la ley 26.233 -Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil- e) Diversas formas organizativas que brindan cuidado y educación sistemática a niños/as desde los cuarenta y cinco (45) días a los cinco (5) años inclusive. Son, entre otras: salas de juego, servicios de atención a la primera infancia a domicilio u hospitalarios, en contexto de privación de la libertad de niños y niñas nacidos/as o criados/as en estos contextos, o cualquiera sea su denominación como persona legal (Art.4).

En los últimos años, a esta normativa se sumó la aprobación de los Estándares de Inclusión para los Centros de Desarrollo Infantil, por parte del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, en octubre de 2015, que rigen para las instituciones de educación no formal.

Estos Estándares deben ser alcanzados por todas las instituciones no formales (que están por fuera de la dependencia administrativa y funcional de los Ministerios de Educación provinciales) que ofrecen servicios de cuidado y educación de la primera

infancia, sean públicas o comunitarias. Se constituyen en metas a ser alcanzadas a través tanto de la implementación de acciones concretas por parte de las instituciones como a través de políticas públicas que tiendan a favorecer su cumplimiento.

Los Estándares detallados abarcan 4 dimensiones: calidad (incluye recursos humanos, relación niños/adultos, perspectiva integral y condiciones ambientales), cobertura (incluye extensión y distribución de la cobertura y condiciones de accesibilidad), fortaleza institucional (incluye la estructura y sostenibilidad y la articulación con otros actores en la gestión) y políticas públicas (incluye la normativa, los programas específicos dirigidos a la primera infancia, la autoridad de aplicación y dependencia de los servicios y la autoridad presupuestaria), y deben ser adaptados a las realidades locales.

Esta normativa implica un importante avance para establecer estándares mínimos y generales para regular la oferta no formal en la primera infancia, sin embargo, continúa profundizando la fragmentación de la oferta del nivel, en tanto no completa mecanismos que faciliten la incorporación a la oferta formal de servicios educativos.

Lo expresado hasta aquí nos permite observar que, si bien la LEN establece que la aplicación de la Ley es responsabilidad de los órganos educativos de las provincias y la CABA, también hay otros actores estatales y sociales entran en escena para garantizar los objetivos y metas establecidos por la LEN.

Como mostraremos más adelante, la puesta en práctica de las normativas que aquí hemos reseñado dio como resultado la convivencia de oferta brindada y/o reconocida por los organismos responsables de la educación a nivel estatal, con ofertas dependientes de otros organismos también estatales, ubicados por fuera de la órbita educativa. Ello estableció un doble comando en la implementación de la expansión de la oferta para el nivel inicial (educación-desarrollo social) destinado a atender a poblaciones beneficiarias marcadamente distintas, presentándose así, dos circuitos claramente diferenciados.

En un sistema educativo federal como lo es el argentino desde 1993, para analizar la implementación de políticas públicas, es preciso también analizar las

normativas y leyes que rigen esas políticas en el ámbito provincial. Para ello en el próximo apartado abordaremos la reglamentación vigente para el nivel inicial en la Provincia de Buenos Aires y datos respecto de su implementación.

### **3.2. Particularidades de la Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires.**

En la Provincia de Buenos Aires el nivel inicial transitó un proceso de lenta construcción y consolidación desde fines del siglo XIX hasta la actualidad<sup>41</sup>, principalmente en las edades correspondientes al jardín de infantes (3 a 5 años). El reconocimiento pleno de las salas de maternal como parte constitutiva del nivel, debió esperar, al igual que en todo el territorio nacional, hasta la sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN) y la Ley de Educación Provincial (LEP) respectivamente<sup>42</sup>.

La Ley de Educación Provincial 13.688, aprobada el 27 de junio de 2007, establece en el artículo 25 que “el Nivel Inicial constituye una unidad pedagógica que brinda educación a los niños desde los cuarenta y cinco días (45) hasta los cinco (5) años inclusive, siendo obligatorios los dos últimos años”. Asimismo, especifica que “el Nivel de Educación Inicial define sus diseños curriculares, en articulación con los diferentes Niveles y Modalidades conforme lo establece la presente Ley”.

Aquí es posible observar que al mismo tiempo que la LEP amplía la obligatoriedad establecida por la LEN (contemplando la obligatoriedad desde los 4 años), el artículo 25 también establece que el Nivel tendrá diseños curriculares definidos por la dirección del nivel. Ello reafirma la intención pedagógica que prima en los 5 años que conforman la unidad pedagógica del nivel en el ámbito de la Provincia.

---

<sup>41</sup> Entre los antecedentes del nivel inicial en el marco de la Provincia de Buenos Aires, podemos mencionar la sanción de la Ley de Educación Común, en 1875, que estableció como deber de los Consejos Escolares la creación de jardines de infantes; y la Ley Simini 5.096, sancionada en 1946, que consideraba a la educación preescolar como etapa inicial de la escuela primaria y por ello promovía la creación de Jardines de Infantes en toda la provincia y establecía la gratuidad y obligatoriedad para los niños/as desde los 3 hasta los 5 años inclusive. Esta Ley fue derogada en 1951 pero el avance simbólico y material del nivel en la provincia estaba realizado.

<sup>42</sup> Si bien, el reconocimiento del jardín maternal como parte constitutiva de la unidad pedagógica del nivel inicial se concretó con la sanción de la LEN y la LEP, podemos mencionar como antecedente, la elaboración en 2002 por parte de la Dirección de Educación Inicial de la Provincia de Buenos Aires de un Diseño Curricular para Jardines Maternales con la participación de docentes y equipos Directivos de los Jardines Maternales provinciales, que fuera aprobado por el Consejo General de Educación por Resolución 4124/02 (DGCyE, 2008).

En relación a las instituciones habilitadas para brindar educación inicial, las normativas vigentes reconocen diversos formatos:

“Jardines de infantes: se encuentran en todo el territorio provincial, en ámbitos urbanos, rurales e islas. Atienden niños/as de 3 a 5 años inclusive y en los últimos años se han incorporado niños/as de 2 años; Jardines maternales: instituciones que reciben a niños/as de 45 días a 2 años inclusive; SEIMM: Servicios de Educación Inicial de Matrícula Mínima en zonas rurales, integrados por secciones multiedad desde los dos hasta los cinco años inclusive; Escuelas infantiles: instituciones que atienden a niños/as desde los 45 días a 5 años” (DGCyE, 2008, p.15).

De estos formatos, los únicos que contemplan unificadamente al periodo comprendido entre los 45 días a 2 años son los jardines maternales y las escuelas infantiles. Las otras instituciones, SEIMM (Servicios de Educación Inicial de Matrícula Mínima) y jardines de infantes, comprenden a niños/as de 2 años a 5 años, particionando este ciclo del nivel inicial.

Ello podría traer aparejadas nuevas fragmentaciones al interior del nivel, no identificadas en los apartados dedicados a la normativa nacional, y establecería una particularidad propia de las instituciones de la provincia a tener en cuenta en el análisis que realizaremos de la implementación de la oferta en el territorio.

Otra particularidad de la normativa provincial es que, además de ampliar la obligatoriedad, incorpora otras disposiciones que obligan al Estado provincial más allá de lo establecido en la Ley de Educación Nacional.

El artículo 26 de la LEP, deja asentado que:

El Estado provincial garantiza la universalización del Nivel, en el sentido de entender esta universalización como la obligación por parte del Estado de asegurar su provisión en tanto su responsabilidad indelegable y regula el funcionamiento de todas aquellas instituciones educativas que atienden a la primera infancia en territorio bonaerense, garantizando la igualdad de oportunidades para los niños que allí concurren.

Asimismo, define como objetivo y función del Estado provincial:

Afirmar la universalización del Nivel, garantizando, promoviendo y supervisando el aprendizaje de los niños desde los 45 días hasta los 5 años inclusive, ajustándose a los requerimientos de todos los Ámbitos y Modalidades mediante acciones que permitan alcanzar objetivos de igual calidad en todas las situaciones sociales (LEP, Art.26, Inc.a).

La norma explicita, entonces, el compromiso del Estado de garantizar el crecimiento del Nivel, la universalidad de sus alcances y su integridad como institución.

Al establecer la universalización como meta, la provincia se convierte en responsable de planificar políticas de mediano plazo y largo plazo que favorezcan la ampliación de la cobertura, al mismo tiempo que la incorporación progresiva de los niños/as de 45 días a 5 años que así lo demanden, priorizando la obligatoriedad de 4 y 5 años y la atención educativa de los sectores menos favorecidos de la población.

Como lo establece en el artículo 17 ello lo realiza “mediante la creación, regulación, financiamiento y administración de los establecimientos educativos de gestión estatal, y la regulación, supervisión y contralor de los establecimientos educativos de gestión privada con o sin aporte estatal”.

De este modo, la LEP detalla los dos roles que juega el Estado provincial respecto de los servicios de nivel inicial: debe proveerlos y debe regular la oferta que no gestiona, a los fines de “alcanzar objetivos de igual calidad en todas las situaciones sociales” (LEP, Art.25).

Aquí también la LEP va más allá, estableciendo que la igualdad de oportunidades establecida como meta en la LEN, refiere no sólo al acceso sino también a la calidad del servicio brindado. Ello es de particular importancia, en tanto y en cuanto, como vimos anteriormente, el nivel inicial en general y el ciclo maternal en particular, están signados por numerosas diferencias y ¿desigualdades? entre las instituciones que brindan el servicio.

En relación a las diferencias y desigualdades que pueden surgir al interior del Sistema Educativo, la Ley también se pronuncia indicando que la provincia “impedirá la

constitución de circuitos educativos supletorios de la educación común que puedan constituir procesos de focalización o municipalización” (LEP, Art.12).

Los posibles alcances de este artículo e indirecta mención a la educación no formal en el marco de la Ley Provincial, nos interpela a poner el foco precisamente en el desarrollo de esta oferta en el territorio de la provincia.

En relación a ella, la LEP, establece que:

La Provincia, a través de la Dirección General de Cultura y Educación, regula el conjunto de los procesos formativos que se desarrollan en todos los ámbitos sociales de la Provincia de Buenos Aires, en el Sistema Educativo, en los movimientos e instituciones de la sociedad civil, en el trabajo, en las demás actividades productivas y culturales, en los medios de comunicación y en el conjunto de actividades desde las cuales se transmite, intercambia y adquiere cultura (Art.7).

Ahora bien, ¿Cómo regula el Estado Provincial a las instituciones que brindan educación por fuera de la educación formal?

En los considerandos de la Ley de Educación Provincial se detalla que es el Estado quien “debe dar solución a las situaciones de precariedad educativa que deriven de sus propias deficiencias, en el contexto de la implementación del cumplimiento de la obligatoriedad que establezca la presente Ley” (LEP, p.43). Asimismo, establece que “la existencia de centros educativos que no están inscriptos en los registros de la gestión pública estatal ni de la privada, pero cumplen con una labor socio-educativa, debe ser reconocida y reglamentada sin que su reconocimiento afecte las atribuciones y la integridad del sistema escolar, los derechos adquiridos y la profesionalidad de los educadores” (LEP, p.43).

Lo expresado en este considerando es importante en tanto la resolución de la situación de “precariedad educativa” tiene como principales destinatarias a las instituciones que brindan atención a niños/as y jóvenes en las edades alcanzadas por la obligatoriedad; en el caso del nivel inicial, ello alcanzaría a las instituciones que

atienden niños/as de 3, 4 y 5 años, los jardines de infantes, dejando de lado los jardines maternos.

Por otra parte, al establecer en el artículo 64 la inscripción de las instituciones en registros de gestión estatal o privada como únicas opciones, la LEP no reconoce la “gestión social” como una nueva modalidad de gestión educativa, sino que prevé el establecimiento de mecanismos de integración de los sujetos de la educación, pero a un sistema que conserva como únicas opciones la estatal y la privada.

En relación a los mecanismos para el reconocimiento de estas instituciones, la LEP establece como responsabilidad de la Provincia,

La celebración de convenios con todas aquellas instituciones públicas o privadas, de cualquier ámbito o nivel jurisdiccional o geográfico, disciplina o campo del saber o del quehacer productivo, laboral o de cualquier otro tipo, que aseguren la concreción de los fines y objetivos de la política educativa provincial estipulados por esta Ley (Art. 61).

La participación de las organizaciones sociales se incluye en el ámbito de la gestión privada. En el artículo 129, reconoce como agentes de la educación de gestión privada a “la Iglesia Católica y demás confesiones religiosas inscriptas en el Registro Nacional de Cultos; las sociedades, asociaciones, fundaciones, cooperativas y empresas con Personería Jurídica, sindicatos, organizaciones de la Sociedad Civil, y las personas de existencia visible”. De este modo, la regulación de las instituciones de educación comunitaria quedaría bajo la órbita de la DIPREGEP.

Con este marco normativo como antecedente, y luego de décadas de luchas de los movimientos sociales por el reconocimiento de los jardines comunitarios<sup>43</sup>, en 2014

---

<sup>43</sup> El primer intento de reconocimiento y de regulación estatal de las experiencias comunitarias destinadas a la primera infancia fue la Ley 13.574 aprobada en noviembre de 2006, que reconocía a los jardines comunitarios como “organizaciones para el cuidado integral de Niños y Niñas” junto a las ofertas estatal, privada y municipal. Esta Ley derogada por la Ley de Educación Provincial, sentó precedente para que los Jardines comunitarios continuarán la lucha por su oficialización. Luego de este primer intento, es posible identificar tres etapas del proceso de institucionalización de los jardines comunitarios: el reconocimiento en el 2007 por parte de la DIPREGEP, el reconocimiento de las educadoras comunitarias en el 2011 bajo órbita de la Dirección Provincial de Políticas Socio-Educativas y en el 2014 la Ley 14.628

el gobierno provincial sancionó la Ley 14.628 que brinda un Marco Regulatorio para las Instituciones Educativas Comunitarias de Nivel Inicial (es decir, aquellas que brindan educación y cuidado a la primera infancia desde los 45 días hasta los 5 años) en el territorio bonaerense. Esta Ley reconoce e incorpora al sistema educativo formal a la educación comunitaria, a la vez que se establece un régimen específico de derechos y deberes de los trabajadores de dichos establecimientos.

A diferencia de la Ley Nacional 27.064 que comprendía a estas instituciones como parte de la oferta no formal del nivel, la Ley Provincial 14.628 establece mecanismos para la incorporación de las instituciones comunitarias dentro del sistema educativo. De esta manera, los órganos educativos de la provincia recentralizan la oferta del nivel.

La Ley 14.628 también establece que dentro de la partida presupuestaria anual de la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE), el Poder Ejecutivo deberá garantizar una partida específica destinada a estas instituciones educativas, asumiendo no sólo los salarios, sino también la atención de la infraestructura y mantenimiento<sup>44</sup>.

En relación al cuerpo docente, si bien reconoce como “(...) educadores/as comunitarios/as de nivel inicial aquellos que impartan educación en el marco de las instituciones comunitarias de nivel inicial, cuyo objeto sea el de satisfacer necesidades pedagógicas contextualizadas de la primera infancia” también plantea que los mismos deben estar “(...) incluidos en procesos de capacitación y supervisión continua”, limitando indirectamente su reconocimiento a esta condición (Ley 14.628, Art. 5).

---

que establece el Marco Regulatorio de las Instituciones Educativas Comunitarias de nivel inicial (es decir, aquellas que brindan educación y cuidado a la primera infancia desde los 45 días hasta los 5 años de edad) en el territorio bonaerense (Karolinski, 2015; Ierullo y Maglioni, 2015).

<sup>44</sup> “El Poder Ejecutivo garantizará anualmente en la partida presupuestaria de la Dirección General de Cultura y Educación una partida específica destinada a las Instituciones Comunitarias de Nivel Inicial” (Ley 14.628, Art.14).

Según esta Ley, el régimen laboral de educadores/as comunitarios/as de nivel inicial se rige por las normas que a tal efecto establece la Ley 10.579, Estatuto del Docente, y sus modificatorias (Art.7 y 9).

Sin embargo, la Ley no explicita los requisitos que deben cumplir los/as educadores/as para ser reconocidos/as oficialmente como personal del sistema (y no de la institución/organización) ni el proceso por medio del cual la modalidad de educación comunitaria será incorporada en las estructuras de la DGCyE, aunque, si nos remitimos a la LEP estas deberían ser incorporadas dentro de la educación privada. El artículo 129 de la LEP, que establece las condiciones de los establecimientos de gestión privada, enumera como actores con derecho a brindar educación privada a “(...) la Iglesia Católica y demás confesiones religiosas inscriptas en el Registro Nacional de Cultos; las sociedades, asociaciones, fundaciones, cooperativas y empresas con Personería Jurídica, sindicatos, organizaciones de la Sociedad Civil, y las personas de existencia visible”.

En relación a los educadores/as comunitarios que se desempeñarán en las salas de 4 y 5 años con anterioridad a la sanción de la Ley, especifica que para quienes no tengan título docente, la Dirección General de Cultura y Educación promoverá las medidas conducentes para que obtengan titulación correspondiente (Art.11). Asimismo, plantea que en las instituciones educativas comunitarias de nivel inicial que se crearen con posterioridad a la entrada de vigencia de la Ley, así como aquellas que incorporarán salas de 4 y 5 años, deberán contar con educadores/as comunitarios con título docente para atender a la matrícula de 4 y 5 años.

La diferencia establecida para el personal a cargo de niños/as entre las salas obligatorias y aquellas que no lo son, reedita la tensión entre la función asistencial y la función educativa entre ambos ciclos de la educación inicial. Al mismo tiempo, que contradice la intención pedagógica asignada al nivel considerado como unidad pedagógica por la LEP.

En función de lo analizado en las normativas nacional y provincial vigentes para el nivel, en el próximo apartado ensayaremos una caracterización de los circuitos educativos del nivel inicial que nos será de utilidad para estudiar la implementación de la expansión de la oferta en el territorio.

### **3.3. Efectos de la normativa en la conformación de la oferta del nivel inicial.**

Como lo mencionamos anteriormente, hasta la incorporación del nivel inicial en la estructura académica oficial mediante la sanción de la LFE, el crecimiento del nivel se llevó adelante a partir de una heterogeneidad de formatos.

La sanción de la LEN, por su parte, permitió el avance del reconocimiento de las edades comprendidas dentro de la educación inicial que, a partir del 2006, incluyeron a niños/as de 45 días hasta 5 años.

A 10 años de la sanción de la LEN, el Relevamiento Anual del Ministerio de Educación de la Nación, registró un total de 21.052 unidades de servicio de nivel inicial de la oferta formal en todo el nivel país. La mayoría de ellas, el 84% del total, abocadas a brindar únicamente servicios de jardines de infantes. El 16% restante se distribuye en unidades de servicio que atienden ambos ciclos, 13,4%, y solo un 2,4% destinado exclusivamente a jardín maternal (RA, 2017).

Simultáneamente, las tasas de escolarización en establecimientos educativos formales aumentan de las salas de menor a mayor edad. Mientras que, en 2017, 720.459 niños/as de 5 años asistían a instituciones de nivel inicial, lo hacían 649.907 de 4 años y 319.300 de 3 años; asimismo, este número cae considerablemente para el caso de los niños/as de 45 días a 2 años, tan sólo 109.165 asistían a jardines maternas.

Es posible imaginar que esta distribución guarda relación con la obligatoriedad que recae sobre la sala de 5 años desde 1993 y sobre la sala de 4 años desde 2014 (en el caso de la Provincia de Buenos Aires, desde 2007) y el mandato de universalización de la sala de 3 desde ese mismo año. Al mismo tiempo, el carácter optativo y no obligatorio del jardín maternal se refleja en la poca participación dentro de la oferta formal.

Ello establece una primera división significativa al interior de la unidad pedagógica del nivel, en tanto, la condición respecto a la obligatoriedad se convierte en una línea divisoria de la oferta que la separa en un circuito mayoritario destinado a niños/as de 3 a 5 años con una amplia cobertura dentro de la oferta formal y un circuito marginal en términos de cobertura destinado a niños/as de 45 días hasta 2 años.

Por otra parte, en paralelo a la oferta formal, existe un grupo heterogéneo de ofertas no formales de origen comunitario-social que complementa la oferta formal y posee diversos vínculos con organismos estatales provinciales y nacionales dependientes de desarrollo social.

Así, la convivencia de un circuito formal dependiente de organismos nacionales y provinciales de educación junto a otro circuito no formal vinculado a áreas de desarrollo social plantea una fuerte fragmentación en tanto las instituciones de ambos circuitos se rigen por parámetros culturales, pedagógicos y organizativos distintos.

Por un lado, encontramos a las instituciones del circuito formal en las que, tal como lo establece Ley 26.206, las actividades están a cargo de personal con título docente en todas las secciones; por el otro, diversos formatos sobre los que no recae esta obligación. Entre ellos, podemos mencionar, los CDI (regulados por la Ley 26.233), los jardines maternos de educación comunitaria incorporados a la oferta formal de la Provincia de Buenos Aires (regulados por la Ley 27.064) y los jardines comunitarios para todas las edades sin reconocimiento dentro del sistema educativo.

Esta distinción nos permite introducir un debate fuertemente presente en la literatura sobre la educación en la primera infancia: la tensión atención-educación-cuidado que acompaña el desarrollo del nivel en nuestro país.

Batiuk e Itzcovich (2005), entre otros autores, plantean que:

En nuestro país se reconocen dos circuitos de atención a la primera infancia, uno ligado principalmente con la función asistencial a cargo de diversas instituciones y otro al desarrollo del nivel inicial en tanto nivel educativo, es decir, relacionado con una función específicamente pedagógica (p.3).

Las instituciones del nivel inicial se distribuyen entre estos dos circuitos, asociados generalmente a la educación formal y no formal, aunque también puedan reconocerse otras líneas divisorias. Entonces ¿a qué nos referimos cuando hablamos de función asistencial y función educativa?

Diker (2001) identifica que “la función asistencial se hace presente toda vez que las instituciones de nivel inicial asumen la tarea de dar respuesta a las necesidades

básicas de la población infantil: alimentación, prevención y tratamiento de la salud, inclusive vivienda” (p.9).

Según esta autora, ello podría responder a dos tipos de desarrollo posibles. Por un lado, el de instituciones que nacieron originalmente con fines asistenciales y que a consecuencia de las necesidades de ampliación del nivel han ido asumiendo funciones educativas, siendo un ejemplo de ellos la variopinta oferta de educación no formal anteriormente mencionada. Y por otro, el de instituciones que nacieron con fines educativos y que, frente a los procesos de empobrecimiento de la población o frente al ingreso de sectores de la población tradicionalmente excluidos de la educación inicial, han asumido algunas funciones asistenciales. Ejemplo de ello sería la incorporación de servicios de comedor y atención médica en las instituciones educativas.

En cambio, si bien consideramos que todas las instituciones tienen, en términos genéricos, una dimensión pedagógica, la función específicamente educativa refiere a los procesos de enseñanza y aprendizaje propios de este tramo de la escolaridad de niños/as, no a los aprendizajes genéricos derivados de socialización institucional. En ese sentido, “la función pedagógica se vincula con la enseñanza intencional y sistemática de un conjunto de contenidos curriculares específicos del nivel, así como también con la construcción de unas estrategias de exploración del medio y de aprendizaje distintos de los familiares” (Diker, 2001, p.10).

La presencia de personal docente a cargo de las tareas de enseñanza, así como la secuenciación de actividades institucionales de acuerdo a un currículum, se convierte entonces en un indicador claro de la preeminencia de la función educativa por sobre la asistencial.

En nuestro país, estos dos circuitos interpelan a distintos públicos: la oferta donde prima la función asistencial queda reservada a los sectores más empobrecidos de la población, mientras que la oferta donde prima la función pedagógica tiene como principales destinatarios a los sectores medios y altos.

Perazza (2017) y Filmus (2017) entre otros autores ven a la proliferación de Centros de Primera Infancia nivel nacional como una manera de consolidar estos circuitos diferenciados sobre bases institucionales, programáticas y conceptuales

distintas “habrá escuelas de nivel inicial para los niños y habrá centros de primera infancia para los niñ@s pobres” (Perazza, 2017, p. 51).

En línea con ello, y siguiendo los planteos de Itzcovich (2011), es posible observar que el impacto positivo en la trayectoria escolar posterior reconocido por numerosos estudios en relación al nivel no es inherente a la institucionalización de niños/as en la primera infancia sino que guarda relación con la posibilidad de las instituciones de fomentar las habilidades vinculadas con el lenguaje y la socialización, características asociadas al circuito de atención formal, centrado en la función pedagógica.

En este sentido, la existencia o no de personal titulado a cargo de las salas y/o la institución, se convierte en una de las variables a tener en cuenta para analizar las características que adquiere la oferta en los diversos circuitos y fragmentos.

En función de lo presentado hasta aquí, y entendiendo que existen circuitos educativos diferenciados en el nivel compuestos por fragmentos marcadamente distintos, ensayamos una tipología para analizar la oferta del nivel inicial en Argentina.

A grandes rasgos podemos dividir la oferta del nivel en dos grandes grupos: aquellos fragmentos abocados a la educación obligatoria (jardines de infantes y jardines con ambos ciclos) de los que atienden solamente las salas no obligatorias (jardines maternos); dentro de estas ofertas, los circuitos educativos se distinguen entre los de la oferta formal y los de la oferta no formal. Por último, la tercera variable que pondremos en juego divide a aquellos que tienen una función primordialmente pedagógica, de aquellos en los que prima la función asistencial.

Fragmentos en la educación inicial:

- Jardines de infantes o con ambos ciclos de la educación formal centrados en la función pedagógica. Estos se dividen entre los de gestión estatal y los de gestión privada.
- Jardines maternos de la educación formal centrados en la función pedagógica. Estos se dividen entre los de gestión estatal y los de gestión privada.

- Jardines de infantes o con ambos ciclos de la educación no formal centrados en la función asistencial. Estos se dividen entre los de gestión estatal, los de gestión privada y los de gestión comunitaria.
- Jardines maternos de la educación no formal centrados en la función asistencial. Estos se dividen entre los de gestión estatal, los de gestión privada y los de gestión comunitaria.

La tipología presentada, no pretende abarcar la totalidad de características que distinguen a los fragmentos en los que se divide la educación inicial en nuestro país, sino brindar un punto de apoyo para el análisis de la implementación de la expansión de la oferta del nivel inicial que desarrollaremos en el siguiente capítulo.

## **Capítulo 4: Implementación de la expansión del nivel inicial en el territorio**

Presentado en el Capítulo 3 el marco legal que encuadra la implementación de la expansión del nivel inicial en el ámbito nacional y provincial, en el presente capítulo abordaremos el análisis de la implementación en el territorio.

Para realizar este análisis trabajaremos separadamente con las estadísticas de la Provincia de Buenos Aires, del partido La Matanza y de la localidad de González Catán.

La información disponible en cada uno de estos territorios, nos permite profundizar en distintos aspectos de la expansión del nivel: la cobertura y distribución de jardines de infantes y jardines maternos de la oferta formal en la Provincia de Buenos Aires; el modo en que la oferta no formal incide en la oferta total de jardines de infantes en las distintas localidades en La Matanza; y, por último, la participación de la oferta no formal en la conformación de la oferta total del nivel para el caso de los

jardines maternas y la distribución de la oferta formal /no formal en los distintos barrios de la localidad de González Catán.

#### **4.1. Provincia de Buenos Aires.**

##### ***4.1.1. Caracterización General.***

Buenos Aires es la provincia más poblada y extensa del país. Su población representa más de un tercio de la población argentina, convirtiéndola en un territorio de suma importancia a la hora de analizar fenómenos sociales, culturales, económicos y especialmente los fenómenos educativos que abordamos como objeto de estudio del presente trabajo.

Según datos del CENSO Nacional, en 2010 tenía una población de 15.625.084 habitantes con una densidad poblacional de 50,8 hab/km<sup>2</sup> en un territorio de 307.571 km<sup>2</sup>. Su ciudad capital es La Plata.

La distribución territorial de su población presenta un nivel de concentración muy elevado: aproximadamente el 70% reside en menos del 3% de su territorio, el que rodea a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, denominado habitualmente como conurbano bonaerense (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 2015).

Su población es relativamente joven; en 2010, los adultos mayores (personas de 64 años o más) representaban el 10,7% de la población, mientras que el grupo de niños/as (menores de 15 años) el 24,8% y la población potencialmente activa (15 a 64 años), el 65,5% (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 2015).

Desde el punto de vista económico se constituye en la jurisdicción de mayor peso relativo en cuanto al tamaño de su economía, siendo a su vez la que posee mayor grado de diversificación productiva.

Geográficamente limita al norte con las provincias de Santa Fe, Entre Ríos y Córdoba; al este con las aguas del Mar Argentino y el Río de la Plata; al sur con la provincia de Río Negro y el Mar Argentino, y al oeste con las provincias de Río Negro, La Pampa y Córdoba.

En Buenos Aires, las divisiones territoriales se llaman partidos en lugar de departamentos como en el resto de las provincias argentinas. Estos se constituyen también en la división municipal de la provincia. Cada uno de los 135 partidos de la provincia se corresponden a un municipio, que es gobernado por un intendente electo por sufragio popular.

Estos partidos pueden ser agrupados en dos áreas geográficas perfectamente diferenciadas por su dinámica demográfica. Por un lado, la gran área conocida como Gran Buenos Aires que comprende a los partidos que rodean a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), en la actualidad conformada por 24 municipios muy densamente poblados y casi totalmente urbanizados<sup>45</sup>. Por otro, el interior de la provincia, constituido por 111 municipios diversos respecto a su volumen poblacional, evolución demográfica, densidad, etc. (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 2015).

En materia administrativa-organizacional, la provincia se divide en 25 regiones educativas, 18 judiciales, 12 sanitarias y 8 Secciones electorales.

Las 25 regiones en las que está organizado el sistema educativo provincial brindan servicio a un total de 3.817.295 alumnos/as distribuidos en 15.993 unidades educativas. De ellas, el 67,2% son de gestión estatal provincial, el 1,9% de gestión estatal municipal y un 30,9% de gestión privada (RA, 2017).

Dentro de la educación común, el nivel primario está compuesto por un total de 5.913 unidades educativas, el nivel secundario por 3.935 y el nivel superior por 602. Por último, el nivel inicial de la Provincia de Buenos Aires está compuesto por 5.483 unidades educativas.

---

<sup>45</sup> Partidos del Gran Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López.

En el próximo apartado nos dedicaremos a analizar los modos en que se expresó la expansión del nivel inicial dentro de la Provincia de Buenos Aires a partir de la sanción de la LEP en el 2007.

#### **4.1.2. El Nivel Inicial en la Provincia de Buenos Aires.**

En 2007, año de la sanción de la Ley de Educación Provincial (LEP) y junto con ella de la obligatoriedad escolar desde los 4 años, 582.116 niños/as asistían a jardines de infantes de la Provincia de Buenos Aires. Diez años después, la matrícula aumentó un 27%, ascendiendo a un total de 740.658 alumnos/as, mostrando el importante impulso al crecimiento del nivel que implicó tanto la sanción de la LEN como de la LEP (RA, 2007 y 2017).

Sin embargo, el aumento de la matrícula no fue igual para todas las edades comprendidas dentro del ciclo. Como es posible observar en el Cuadro 1, el mayor crecimiento se produjo en las salas de 3 y 4, con una preponderancia de la sala de 4, donde el aumento alcanzó el 22% en términos nominales.

La obligatoriedad desde los 5 años establecida en 1993, sumada a la larga trayectoria de la educación preescolar en la provincia, explican el foco del crecimiento en las secciones de 4 años, cuya obligatoriedad se incorpora a nivel provincial en 2007.

Cuadro 1.

*Alumnos/as de nivel inicial por año de estudio y año calendario en la Provincia de Buenos Aires.*

<b>Año</b>	<b>Año de estudio</b>		
	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
2007	155.388	199.631	227.097
2017	185.463	243.437	265.080
% aumento	19%	22%	17%

Fuente: Elaboración propia en base a los Relevamientos Anuales 2007 y 2017 realizados por el Ministerio de Educación de la Nación.

Por otra parte, al analizar los datos por tipo de gestión nos encontramos con que, pese al mayor crecimiento de la matrícula de gestión privada, continúa primando en

términos absolutos la matrícula en gestión estatal, tanto en la totalidad del ciclo como en cada una de las edades simples.

Cuadro 2.

*Alumnos/as del nivel inicial por año de estudio, tipo de gestión y año calendario en la Provincia de Buenos Aires.*

Año	Gestión Estatal			Gestión Privada		
	3	4	5	3	4	5
2007	96.391	125.785	143.717	58.997	73.846	83.380
2017	109.244	149.141	166.595	76.219	93.296	98.485
% aumento	13,30%	18,60%	15,90%	29%	26%	18%

Fuente: Elaboración propia en base a los Relevamientos Anuales 2007 y 2017 realizados por el Ministerio de Educación de la Nación.

En el Cuadro 2 también es posible observar que, de la mano a la obligatoriedad, el aumento de la matrícula en gestión estatal se produjo principalmente en las salas de 4 y 5 años. En cambio, en el caso de la matrícula de gestión privada, el aumento está concentrado en las salas de 3 y 4 principalmente.

Ello nos habla de dos fenómenos simultáneos, por un lado, del aumento de oferta del mercado allí donde la oferta pública es más escasa; por el otro, de las estrategias familiares implementadas para “asegurar” la vacante en las escuelas privadas para las salas obligatorias.

En términos de cobertura y tomando como referencia las proyecciones de población 2017 realizadas por el INDEC en función del CENSO 2010, es posible observar que, si bien en las salas de 4 y 5 la cobertura es alta, del orden del 80%, dista de alcanzar las condiciones que la obligatoriedad imprime como deber tanto del Estado Provincial como del Estado Nacional. En el caso de sala de 3, sobre la que recae el mandato de universalización, la situación es más crítica, en tanto la cobertura no alcanza al 60% de los/as niños/as de esa edad.

En el caso de los jardines de maternales, incorporados oficialmente al sistema educativo nacional en 2006, la situación adquiere características particulares y en algunos casos contrapuestas a los jardines de infantes, tanto en términos de distribución de la matrícula entre gestión estatal y privada como en términos de cobertura.

En 2006, año de la sanción de la LEN, 21.399 niños/as de 45 días a 2 años asistían a jardines maternales en la Provincia de Buenos Aires. Diez años después de la sanción de la Ley, este número se duplicó: en 2016 eran 46.221 los/as niños/as que asistían a este tipo de jardines (RA, 2006 y 2016).

Al igual que ocurre a nivel nacional, en los servicios educativos para niños de 45 días a 2 años de la Provincia de Buenos Aires, se observa una preeminencia de la matrícula del sector privado por sobre la del sector público.

No obstante, una década después de la sanción de la LEN que reconoció a este ciclo como parte constitutiva de la educación inicial, nos es posible observar un importante crecimiento del sector de gestión estatal.

Cuadro 3.

*Alumnos/as de jardines maternales por tipo de gestión y año calendario en la Provincia de Buenos Aires.*

<b>Año</b>	<b>Jardín Maternal</b>		<b>Total</b>
	<b>Gestión Estatal</b>	<b>Gestión Privada</b>	
2006	5.342	16.057	21.399
2016	18.957	27.264	46.221

Fuente: Elaboración propia en base a los Relevamientos Anuales 2006 y 2016 realizados por el Ministerio de Educación de la Nación.

Mientras que, en 2006, el 75% de los/as niños/as que asistían a jardines maternales lo hacía en establecimientos de gestión privada, en 2016, este número se redujo a 59% de los/as alumnos/as. Ello se debió a la decisión política de ampliar la oferta de gestión estatal en este ciclo del nivel que se reflejó en un crecimiento de la participación de las instituciones de gestión estatal en la composición de la oferta que pasaron de 470 servicios educativos estatales en 2006 a 1084 en 2016.

Estos datos nos permiten inferir que el mandato de universalización, presente en la LEN para todo el nivel inicial, se expresó a lo largo de la década analizada, en un aumento de la oferta y de la demanda y en el desarrollo de políticas públicas específicas para este ciclo del nivel.

Ello es posible observarlo también en el aumento de los cargos docentes en jardines de maternales. El reconocimiento del ciclo 45 días a 2 años dentro de la unidad pedagógica del nivel inicial, implicó la obligación del Estado de garantizar las condiciones de funcionamiento de estos establecimientos.

Sobre este punto, es importante recordar que la LEP plantea que las actividades pedagógicas realizadas en el nivel dentro de la oferta formal deben estar a cargo de personal docente titulado, motivo por el cual, la ampliación de la planta funcional en estas instituciones respondería a este objetivo.

Así, en el siguiente Cuadro 4 podemos observar que, de 2006 a 2016, los cargos docentes en los jardines maternales aumentaron significativamente en todos los tipos de gestión de la mano de la ampliación de la matrícula.

Cuadro 4.

*Cargos docentes en jardines maternales por año calendario y tipo de gestión en la Provincia de Buenos Aires.*

<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Tipo de gestión</b>	
		<b>Estatal</b>	<b>Privada</b>
2006	2.432	529	1.903
2016	5.551	2.037	3.514

Fuente: Elaboración propia en base a los Relevamientos Anuales 2006 y 2016 realizados por el Ministerio de Educación de la Nación.

Los datos hasta aquí presentados muestran un escenario de constante crecimiento y consolidación del ciclo maternal; sin embargo, al analizarlos a la luz de la demanda potencial, el panorama es más desalentador.

Según datos del CENSO Nacional 2010, la población de 0 a 2 años de la Provincia de Buenos Aires alcanzaba los 785.447 niños/as. En ese mismo año, la matrícula de jardines maternales de la provincia era de 36.490 alumnos/as (RA, 2010). Suponiendo que estos niños/as sólo se escolarizan en el ámbito provincial, tan solo un 4,64% de ellos asistían a jardines maternales.

A su vez, las previsiones poblacionales derivadas del CENSO Nacional 2010, planteaban que, en 2016, el número de niños/as de 0 a 2 años de la provincia ascendería

a los 870.000. En ese mismo año, el Ministerio de Educación de la Nación, relevó un total de 46.221 alumnos/as de 0 a 2 años matriculados en instituciones de la educación formal, alcanzando a un 5,3% del total.

Podemos afirmar entonces que, pese a los esfuerzos de universalización del nivel llevados adelante por el gobierno provincial y los municipios, la cobertura de 0 a 2 años, aunque ha crecido sigue siendo insuficiente en relación al aumento de la demanda, expresada en el crecimiento de la matrícula en las instituciones de gestión privada.

Por último, lo analizado a lo largo del apartado nos muestra, por un lado, que, en las edades alcanzadas por la obligatoriedad, el Estado asume su obligación de ampliar la oferta y la cobertura; en cambio en las edades no obligatorias hay una mayor participación de la educación privada, que suple la escasa oferta estatal. Por otro lado, fue posible observar que la oferta no alcanza a cubrir la demanda ni en el caso de las edades obligatorias ni en el de las edades no obligatorias, existiendo en este último caso, una cobertura prácticamente marginal.

En el próximo apartado observaremos las particularidades que adquiere la distribución de la oferta en el marco de la Provincia de Buenos Aires.

#### ***4.1.3. Distribución de la oferta formal en el territorio provincial.***

Como mencionamos en la caracterización de la Provincia de Buenos Aires, en su territorio es posible identificar dos áreas diferenciadas: el Gran Buenos Aires (al que nos referiremos como conurbano) de gran densidad poblacional y el interior de la provincia (al que nos referiremos como resto PBA), de mayor diversidad respecto al volumen poblacional, evolución demográfica, densidad de sus partidos.

Al estudiar la distribución de la matrícula y la oferta en ambos territorios encontramos elementos que dan cuenta de una diferencial implementación de la expansión de la oferta del nivel en cada uno de ellos.

En el Cuadro 5 es posible observar que, en el caso de los jardines de gestión estatal, el aumento de matrícula se produjo principalmente en el conurbano y en las salas alcanzadas por la obligatoriedad. En cambio, el crecimiento en el resto de la

provincia fue el menor de todos los presentados en el cuadro y se concentró en las salas de 3 y 4 donde la oferta en 2007 era menor.

Ello se explica, porque, a diferencia del conurbano donde la cobertura de la sala de 5 aún no había alcanzado la universalidad, para el 2010 y en función de los datos del CENSO Nacional y del Relevamiento Anual del Ministerio de Educación, la cobertura de sala de 5 años en el resto de PBA es universal (CENSO, 2010; RA, 2010).

Cuadro 5.

*Alumnos/as del nivel inicial por año de estudio, tipo de gestión y ubicación en el territorio, por año calendario, en la Provincia de Buenos Aires.*

<b>Gestión Estatal</b>						
	<b>Conurbano</b>			<b>Resto PBA</b>		
<b>Año</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
2007	46.026	64.594	77.517	50.365	61.191	66.200
2017	52.469	80.230	93.605	56.775	68.911	72.990
% aumento	14%	24%	21%	13%	13%	10%
<b>Gestión Privada</b>						
	<b>Conurbano</b>			<b>Resto PBA</b>		
<b>Año</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
2007	37.796	49.481	57.218	21.201	24.365	26.162
2017	49.928	63.934	68.323	26.291	29.362	30.162
% aumento	32%	29%	19%	24%	20,50%	15%

Fuente: Elaboración propia en base a los Relevamientos Anuales 2007 y 2017 realizados por el Ministerio de Educación de la Nación.

Por otra parte, si bien en términos absolutos la oferta de gestión estatal es mayoritaria para el ciclo de 3 a 5 años, el porcentaje de aumento de la matrícula en gestión privada fue el mayor de la década analizada, concentrándose principalmente en el conurbano y en las salas de 3 y 4 años en ambos territorios.

Por último, mientras que no existen grandes diferencias entre la cantidad de alumnos/as de gestión estatal del conurbano respecto de los del resto de la provincia, la matrícula de educación privada tiende a concentrarse en el conurbano, donde hay una mayor concentración de población y zonas de alto poder adquisitivo localizadas en contextos de segregación residencial aguda.

Este comportamiento de la matrícula es posible observarlo también en el crecimiento de unidades educativas que brindan servicios de jardín de infantes. En el

Cuadro 6 encontramos que el crecimiento de unidades educativas de gestión privada en el interior de la provincia es prácticamente nulo, indicando que el aumento de la matrícula en estas instituciones es absorbido por los establecimientos ya existentes. En cambio, en el conurbano, el crecimiento de las unidades educativas de este sector alcanzó el 51%.

Cuadro 6.

*Unidades educativas de jardín de infantes o ambos ciclos por tipo de gestión y ubicación en el territorio de la Provincia de Buenos Aires.*

Año	Gestión Estatal		Gestión Privada	
	Conurbano	Resto PBA	Conurbano	Resto PBA
2007	897	1.763	1.415	700
2017	1.210	2.137	2.137	705
% aumento	35%	21%	51%	0%

Fuente: Elaboración propia en base a los Relevamientos Anuales 2007 y 2017 realizados por el Ministerio de Educación de la Nación.

Así, en el crecimiento de los jardines de infantes es posible identificar cortes territoriales (conurbano/ resto PBA) y por tipo de gestión, que imprimen características distintas a las dinámicas de ampliación de la cobertura en la provincia.

Coincidentemente con el aumento de la matrícula y la oferta en el sector de gestión estatal para niños/as de 3 y 4 años en el interior de la provincia, en el caso de los jardines maternos también se produce un aumento en este sector. De este modo, a 10 años del reconocimiento del ciclo maternal como parte constitutiva del nivel inicial, en el interior de la Provincia de Buenos Aires, se revierte la preeminencia de la matrícula en gestión privada por la pública.

Por el contrario, en el conurbano bonaerense, como es posible observar en el Cuadro 7, pese al importante crecimiento de la matrícula en gestión estatal, continúa primando, a razón de 3 a 1, la oferta privada.

Cuadro 7.

*Alumnos/as de jardines maternos por tipo de gestión, año calendario y ubicación en el territorio de la Provincia de Buenos Aires.*

<b>Jardines maternos</b>						
<b>Año</b>	<b>Conurbano</b>			<b>Resto de la Provincia de Buenos Aires</b>		
	<b>Total</b>	<b>Gestión Estatal</b>	<b>Gestión privada</b>	<b>Total</b>	<b>Gestión Estatal</b>	<b>Gestión Privada</b>
2006	11.817	1.169	10.648	9.582	4.173	5.409
2016	22.922	5.638	17.284	23.299	13.319	9.980
% aumento	194%	482%	162%	243%	319%	185%

Fuente: Elaboración propia en base a los Relevamientos Anuales 2006 y 2016 realizados por el Ministerio de Educación de la Nación.

El crecimiento de los servicios educativos que atienden a alumnos/as de 45 días a 2 años refuerza esta lectura en tanto, al observar la dinámica de crecimiento de jardines maternos y escuelas infantiles que brindan ambos ciclos (maternal y de infantes)<sup>46</sup> presente en el Cuadro 8, nos encontramos con un aumento exponencial de las unidades de servicio ubicadas en el resto de la provincia en el ámbito de gestión estatal. En cambio, en el caso del conurbano, si bien las unidades de gestión estatal crecieron proporcionalmente más que las de gestión privada, en términos absolutos, las unidades de servicio de gestión privada continúan primando en la oferta del ciclo maternal.

Estos datos muestran que el proceso de universalización del nivel, como unidad pedagógica para niños/as de 45 días a 5 años, encarado por la provincia, trajo aparejada una fuerte inversión en ampliación edilicia, nueva infraestructura, personal y mantenimiento, que se traduce tanto en el aumento de las unidades de servicio como en el aumento de la matrícula en gestión estatal.

Cuadro 8:

*Servicios educativos de jardín de maternal y ambos ciclos según tipo de gestión y ubicación en el territorio de la Provincia de Buenos Aires.*

<sup>46</sup> En el caso del relevamiento anual 2006, la información no está consolidada conjuntamente, por lo que sólo se consideran los servicios de jardín maternal consignados en dicho relevamiento como “Otros servicios educativos”.

Año	Total		Gestión Estatal		Gestión Privada	
	Conurbano	Resto PBA	Conurbano	Resto PBA	Conurbano	Resto PBA
2006	398	585	54	416	344	169
2016	424	1.790	172	917	437	264
% aumento	107%	306%	319%	220%	127%	156%

Fuente: Elaboración propia en base a los Relevamientos Anuales 2006 y 2016 realizados por el Ministerio de Educación de la Nación.

No obstante, se presentan diferencias territoriales en virtud de los niveles de cobertura previos y la diferencial participación del mercado, representado por las instituciones de gestión privada, en ambos territorios.

Así, la información referente a las unidades educativas en este periodo funciona como muestra del comportamiento del Mercado, que concentra sus esfuerzos e inversión allí donde es posible maximizar los beneficios, ya sea porque existe una mayor demanda potencial por la concentración poblacional y/o porque la misma no llega a ser cubierta por los servicios de gestión estatal.

Para concluir el apartado sobre la Provincia de Buenos Aires, y ante la observación de las falencias en torno a la cobertura tanto para las edades obligatorias como las no obligatorias, nos preguntamos ¿el resto de los/as niños/as de la provincia asiste a otros espacios educativos o de cuidado por fuera del sistema formal?

Las numerosas investigaciones indican que existen, tanto en el marco de la Provincia de Buenos Aires como a nivel nacional, jardines, comedores, guarderías comunitarias entre otros formatos correspondientes a la educación no formal, que atienden a estos niños/as.

Sin embargo, a la hora de dar cuenta de ellos, no contamos con relevamientos completos, actualizados y ni desagregados territorialmente como los que provee el Ministerio de Educación de la Nación respecto de las instituciones de la oferta formal.

Las únicas fuentes que es posible consultar son: la Encuesta sobre Condiciones de Vida de Niñez y Adolescencia (ECOVNA), realizada entre 2011 y 2012, en localidades urbanas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y UNICEF; y el Registro de espacios de primera infancia (RENEPI) realizado por la COCEDIC

(Ministerio de Desarrollo Social de la Nación) junto a la Universidad Nacional de La Matanza y financiado por el BID en 2015.

No obstante, en ninguno de los casos se cuenta con información desagregada territorialmente. Para poder dar cuenta de estos espacios y analizar su rol en la implementación de la expansión del nivel inicial, así como dar cuenta de su peso en la conformación total de la oferta del nivel en el territorio, enfocaremos nuestro estudio en el partido La Matanza.

## **4.2. La Matanza.**

### ***4.2.1. Caracterización general.***

La Matanza es el partido más poblado de la Provincia de Buenos Aires y el segundo municipio más importante del país luego de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De allí su significancia socioterritorial, económica, política y educativa.

Según datos del CENSO 2010, tiene una población de 1.775.816 habitantes con una densidad de 5,441 hab/m<sup>2</sup> y una superficie de 326 km<sup>2</sup>. Su cabecera es la localidad de San Justo.

La población del partido es eminentemente joven: el 26,8% es menor de 14 años, el 64,8% tiene entre 15 y 64 años y solo el 8,4% es mayor de 65 años (CENSO 2010).

Geográficamente se ubica en el centro-oeste del Gran Buenos Aires y es el partido de fronteras más extendidas entre los que conforman el conurbano bonaerense, abarcando desde el límite con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hasta el denominado "tercer cordón" cuyo límite es la Ruta Provincial N°6. Limita al noreste con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al sudoeste con los Partidos de Cañuelas, Marcos Paz y Ezeiza, al sudeste con los partidos de Lomas de Zamora y Esteban Echeverría al oeste con Marcos Paz, y al noroeste con Merlo, Morón y Tres de Febrero.

Está dividido en 15 localidades: 20 de junio, Aldo Bonzi, Ciudad Madero, González Catán, Gregorio Laferrere, Isidro Casanova, La Tablada, Lomas del Mirador,

Rafael Castillo, Ramos Mejía, San Justo, Tapiales, Villa Evita, Villa Luzuriaga y Virrey del Pino.

Respecto de las condiciones de vida de su población, el CENSO 2010 muestra que, de los 484.909 hogares de La Matanza, el 11,9% tienen sus necesidades básicas insatisfechas<sup>47</sup>, un 5% presentan hacinamiento crítico<sup>48</sup>, 23,3% de las viviendas tienen una calidad constructiva insuficiente<sup>49</sup> y 40,3% una calidad de conexión a servicios insuficiente<sup>50</sup>.

Sin embargo, estos datos no se distribuyen de manera equitativa en las distintas localidades que conforman el partido. Desde el punto de vista socioeconómico, Bobadilla, Heredia, Pugliese y Ragno (2015) dividen el municipio en tres zonas bien diferenciadas.

La zona 1 o Primer Cordón abarca desde la Avenida General Paz hasta el Camino de Cintura, conforma un núcleo eminentemente urbano con una densidad poblacional tres veces superior al promedio. Es la zona del partido con mayor recaudación fiscal y menores índices de pobreza e indigencia. El acceso a los servicios de agua potable y cloacas es casi total y la gran mayoría de las calles están asfaltadas. La villas y asentamientos representan un número menor comparado al resto del distrito.

En la zona 2 o Segundo Cordón que comprende desde el Camino de Cintura hasta el límite de las localidades de Gregorio de Laferrere y Rafael Castillo (Av.

---

<sup>47</sup> Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas son aquellos que presentan al menos alguna de las siguientes condiciones de privación: NBI 1. Vivienda: son los hogares que viven en habitaciones de inquilinato, hotel o pensión, viviendas no destinadas a fines habitacionales, viviendas precarias y otro tipo de vivienda. Se excluye a las viviendas tipo casa, departamento y rancho. La Matanza Son aquellos que presentan al menos una de las siguientes condiciones de privación: • NBI 2. Condiciones sanitarias: incluye a los hogares que no poseen retrete. • NBI 3. Hacinamiento: es la relación entre la cantidad total de miembros del hogar y la cantidad de habitaciones de uso exclusivo del hogar. Operacionalmente se considera que existe hacinamiento crítico cuando en el hogar hay más de tres personas por cuarto. • NBI 4. Asistencia escolar: hogares que tienen al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela. • NBI 5. Capacidad de subsistencia: incluye a los hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y tienen un jefe que no ha completado el tercer grado de escolaridad primaria.

<sup>48</sup> Corresponde a los hogares que presentan más de tres personas por cuarto.

<sup>49</sup> Refiere a las viviendas que no cuentan con elementos adecuados de aislación o tienen techo de chapa o fibrocemento y que tampoco disponen de cañerías dentro de la vivienda y de inodoro con descarga de agua.

<sup>50</sup> Refiere a aquellas viviendas que no disponen de agua de red pública y tampoco desagüe a pozo con cámara séptica.

Calderón de la Barca), la situación es más dispar, conjugando núcleos urbanos muy poblados, aglomerados suburbanos y algunos asentamientos. La implementación del Plan Estratégico de la Matanza (PELM) a partir del 2005, permitió una cobertura casi total de servicios de agua potable. Por otra parte, el asfalto alcanza tan sólo a la mitad de las calles y el acceso a los servicios depende de la distancia con las rutas N°3 y N°4.

Por último, la zona 3 o tercer Cordón, comienza en la Avenida Calderón de la Barca y llega hasta el límite oeste del municipio. Es la zona de mayor vulnerabilidad del partido y comprende a las localidades de mayor extensión y menor densidad de población. El núcleo urbano se concentra en la Ruta Nacional N°3 y el resto de la población se localiza en conglomerados aislados y de gran precariedad. La mayoría de los vecinos no posee agua potable ni cloacas, siendo el territorio del partido donde existe el mayor déficit en términos de infraestructura.

La composición multifacética del partido nos resulta de suma relevancia en tanto nos permitirá analizar el rol del Estado, del Mercado y de la Comunidad en la conformación de la estructura de oportunidades de los hogares vinculando las características socioeconómicas del territorio con las diversas ofertas educativas para la primera infancia insertas en él.

Otro aspecto por considerar, de suma importancia en relación a nuestro objeto de investigación, es el mercado de trabajo. El CENSO 2010 muestra que la tasa de empleo<sup>51</sup> del partido era del 66,9% mientras que la tasa de desocupación<sup>52</sup> para el mismo año era de 5,7% (Observatorio del Conurbano Bonaerense, en base a CENSO 2010).

Si estos datos responden a la misma distribución de puestos de trabajo entre hombres y mujeres que muestra el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de

---

<sup>51</sup> La tasa de empleo (neta) expresa la incidencia del empleo en la población de 14 años y más. Se calcula como cociente entre la población ocupada y la población total, por cien.

<sup>52</sup> La tasa de desocupación abierta (neta) expresa la intensidad de la desocupación en la población económicamente activa. Se calcula como cociente entre la población desocupada de 14 años o más y la población económicamente activa de ese grupo de edad por cien.

la Nación en su informe “Mujeres y mercado de trabajo argentino” (2017)<sup>53</sup>, es posible suponer que el mayor porcentaje de población desocupada dentro del partido serán mujeres.

En relación a ello, el relevamiento de espacios de atención a la primera infancia es determinante para el desarrollo de estrategias que favorezcan la ampliación de la participación de las mujeres madres en el mercado de trabajo a través de la creación y expansión de los espacios de cuidado de niños/as.

En materia educativa, el municipio es de tal envergadura que constituye en sí mismo una de las 25 regiones en las que se organiza el sistema provincial, dividiéndose a su vez en 3 áreas distritales, siguiendo la segmentación del espacio geográfico anteriormente descripta.

Además, el partido cuenta con la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Políticas Educativas, que lleva adelante diversas políticas de acompañamiento y fortalecimiento de la trayectoria educativa de sus estudiantes.

Cuadro 9.

*Unidades educativas, alumnos/as y secciones del partido de La Matanza en 2016.*

Nivel	Unidades Educativas	Total		Estatal			Privado		
		Alumnos	Secciones	Unidades Educativas	Alumnos	Secciones	Unidades Educativas	Alumnos	Secciones
Inicial	298	53.871	1.983	148	29.637	1.091	150	24.234	892
Primario	332	161.078	5.979	209	104.110	4.160	123	56.968	1.819
Secundario	309	129.065	5.004	185	86.969	3.640	124	42.096	1.364

Fuente: Relevamiento Anual 2016; Provincia de Buenos Aires.

<sup>53</sup> Si bien las mujeres representan la mitad de la población argentina, su tasa de empleo es más baja que la de los varones: 43,1% para las mujeres y 63,3% para los varones según datos de la EPH 2017. Asimismo, si bien los valores de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo han ido creciendo, este crecimiento se tradujo en un aumento de los niveles de desocupación y subocupación más que un incremento de los porcentajes de ocupaciones plenas. (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, 2017).

En materia de infraestructura escolar, en La Matanza hay 1.244 unidades educativas, 799 de gestión estatal y 445 de gestión privada. A ellas asisten 415.207 alumnos/as (Relevamiento 2016, PBA). Además, en el municipio funciona la Universidad Nacional de La Matanza, fundada en 1989, y a la que concurren más de 50.000 alumnos/as.

En nivel primario y secundario, la participación de las instituciones de gestión estatal es mayoritaria en materia de captación de matrícula; en nivel primario, casi el 65% del alumnado concurre a instituciones de gestión estatal, mientras que en nivel secundario ese porcentaje aumenta levemente, siendo el 67% de los/as alumnos/as del nivel los que concurren a instituciones de gestión estatal (Relevamiento 2016, PBA).

En el nivel inicial, la composición de la oferta es más heterogénea, apareciendo otros actores de peso en su conformación: al Estado Provincial y al Mercado, responsables respectivamente, de la oferta provincial de gestión estatal y de la oferta privada, se suman la oferta comunitaria y la municipal. En el siguiente apartado nos dedicaremos a analizar las características de estas ofertas en el partido.

#### ***4.2.2. El Nivel inicial en La Matanza.***

Según datos del relevamiento llevado adelante por la Dirección de Información y Estadística de la Provincia Buenos Aires, en 2016 había un total de 298 unidades educativas de nivel inicial en La Matanza.

De ellas, 49.6% son de gestión estatal (de dependencia municipal ó provincial) y 50,4% de gestión privada, mostrando una paridad en la participación de ambos sectores que, como es posible observar en el Cuadro 9, no ocurre en ninguno de los otros niveles (Relevamiento 2016).

En relación a la matrícula, pese al menor número de unidades educativas de gestión estatal, la mayor parte del alumnado, el 55%, asiste a estos; ello guarda relación también con el mayor número de secciones (Relevamiento 2016).

Por otra parte, el Cuadro 10, nos permite observar que al igual que sucede a nivel nacional y provincial, la matrícula del nivel se incrementa desde las salas de

menor edad a aquellas de mayor edad, o también podríamos decir de las salas no obligatorias a las obligatorias o sobre las que recae el mandato de universalización.

Cuadro 10.

*Alumnos/as de educación inicial por edad y tipo de gestión en La Matanza.*

Tipo de gestión	Edad						Total
	0	1	2	3	4	5	
<b>Estatal</b>	1	17	332	6.444	10.033	12.922	<b>30.615</b>
<b>Privado</b>	9	123	1.084	5.886	8.156	9.020	<b>23.412</b>
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>140</b>	<b>1.416</b>	<b>12.330</b>	<b>18.189</b>	<b>21.942</b>	<b>54.027</b>

Fuente: Elaboración propia en base información anual 2017 del Mapa Escolar de Provincia de Buenos Aires.

Asimismo, presenta una clara división en términos de matrícula entre el ciclo correspondiente al jardín maternal y al jardín de infantes, teniendo este último una matrícula significativamente mayor que el primero. Observamos entonces que el reconocimiento de la integralidad del nivel a partir de la sanción de la unidad pedagógica implica, tanto en el marco municipal como provincial, una conquista más discursiva que concreta.

Al mismo tiempo, en el ciclo maternal es posible identificar una separación de la matrícula entre el binomio 0 a 1 año y los 2 años. Si bien a lo largo de todo el ciclo la matrícula es muy baja, existe un importante salto de la matrícula entre 1 año a 2 años, pudiéndose comprender este fenómeno en el marco de la incorporación de la sala de 2 dentro de la oferta de jardines de infantes en algunos formatos comprendidos por la normativa provincial.

En relación a las salas de 3 años, pese a no recaer sobre ellas la obligatoriedad, la diferencia entre la cobertura de esta sala y la de 2 es significativa. Esta situación es

posible interpretarla de dos maneras; por un lado, si bien la sala de 3 no es obligatoria, recaer sobre ella un mandato de universalización que, como mencionamos anteriormente, interpela al Estado a poner en marcha acciones que favorezcan la ampliación de la cobertura. Por otro lado, al ser considerada parte constitutiva del ciclo jardín de infantes, es posible que las instituciones que brindan este servicio, por la creciente demanda y el mandato de universalización, se hayan ampliado incorporando secciones de sala de 3.

Asimismo, en el ciclo que comprende a niños/as de 0 a 2 años, coincidentemente con los datos de la provincia anteriormente presentados, hay una preeminencia de la oferta de gestión privada sobre la oferta de gestión estatal; situación que se revierte en los tramos alcanzados por el mandato de universalización y obligatoriedad.

Este comportamiento de la oferta es esperable en tanto el Mercado como fuente de oportunidades de los hogares, las genera en relación a un cálculo de beneficio y oportunidad y la escasez de oferta de gestión estatal abre la demanda de este tipo de instituciones. En cambio, en el caso del ciclo de 3 a 5 años, el impulso a extensión de la oferta de gestión estatal dado por el mandato de garantizar el cumplimiento de la obligatoriedad y de la universalización, amplía la competencia y reduce las “oportunidades” del Mercado.

Continuando con el análisis del partido, en base a la información del Mapa Escolar y tomando como referencia el relevamiento de población del partido La Matanza llevado adelante en el CENSO 2010, nos es posible realizar una aproximación a la cobertura de niños/as atendidos para cada una de las edades comprendidas en el nivel inicial, en función de la demanda potencial.

Cuadro 11.

*Población y alumnos/as del nivel inicial por rango de edad en La Matanza.*

<b>Edad</b>	<b>Población</b>	<b>Alumnos de nivel inicial</b>	<b>Cobertura</b>
<b>0</b>	33.517	10	0,03%
<b>1</b>	32.400	140	0,43%
<b>2</b>	32.817	1.416	4,31%
<b>3</b>	30.893	12.330	39,91%
<b>4</b>	31.604	18.189	57,55%
<b>5</b>	32.173	21.942	68,20%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de población del CENSO Nacional 2010 y relevamiento anual del mapa educativo de la Provincia de Buenos Aires, 2017.

Coincidentemente con la lectura realizada anteriormente, es posible identificar un primer parteaguas con bisagra en el periodo 2 a 3 años, que presenta una ruptura de la unidad pedagógica que conforma el nivel inicial por volumen de la oferta.

Por otra parte, en el Cuadro 11 también observamos que, en las edades correspondientes al jardín de infantes, la proporción de alumnos/as aumenta considerablemente: alcanzaría al 55,4% de los/as niños/as de 3 a 5 años, presentándose un marcado aumento a medida que crece la edad. Asimismo, es posible observar una mayor asistencia en niños/as de 5 años, debiéndose ello a que fue la primera sala en convertirse en obligatoria.

Estos datos nos permiten afirmar que, pese a que la obligatoriedad y el mandato de universalización han impulsado la ampliación de la oferta formal dentro del nivel, al analizar la situación en el plano municipal nos encontramos que la cobertura no alcanza a la totalidad de niños/as, produciendo un incumplimiento del rol del Estado en tanto garante de servicios educativos obligatorios y de los derechos educativos de niños/as.

En este punto es importante recordar que la LEP entiende a la universalización del nivel, como la obligación por parte del Estado de asegurar la provisión de servicios educativos en tanto su responsabilidad indelegable, al mismo tiempo que le asigna la responsabilidad de regular el funcionamiento de todas aquellas instituciones educativas que atienden a la Primera Infancia en territorio bonaerense, garantizando la igualdad de oportunidades para los niños que allí concurren (Art.26).

No obstante, como lo mencionamos anteriormente, la oferta del nivel inicial de la educación formal es complementada por la oferta de servicios educativos de la educación no formal no regulados por los organismos educativos de la provincia. Para dar cuenta del rol de estos establecimientos en la conformación de la oferta en La Matanza, recurriremos a información brindada por organismos de gestión del municipio.

Según el relevamiento de la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Políticas Educativas de La Matanza, en 2018, la oferta para niños/as de 3 a 5 años en educación común estaba compuesta por 125 jardines de gestión estatal provinciales y 22 de gestión estatal municipales. A estos, el relevamiento municipal suma 103 instituciones de educación comunitaria, de las cuales 13 instituciones pertenecen a la educación formal (inscriptas como de gestión estatal o privada) y 90 a la educación no formal.

De este modo, al par Estado-Mercado, se suma un nuevo actor de peso en la conformación de la oferta: la Comunidad. A través de una multiplicidad de actores (sociales, políticos, religiosos, entre otros) la educación comunitaria se hace presente en la composición de la oferta educativa del nivel dentro del municipio.

Al sumar la educación comunitaria no formal a la oferta del nivel, la asistencia a instituciones educativas de niños/as crece en todas las edades comprendidas dentro del ciclo correspondiente al jardín de infantes, mostrando el importante peso de la educación no formal que alcanza casi el 24 % de la oferta total para niños/as de 3 a 5 años.

Cuadro 12.

*Alumnos/as de 3 a 5 años por tipo de educación, origen de la oferta y edad en La Matanza*<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> La matrícula de educación privada y pública considera el total de matrícula consignada por el relevamiento anual 2017 del Mapa Escolar de la Provincia de Buenos Aires, incluyendo los jardines comunitarios oficiales. La matrícula comunitaria, por su parte, es la consignada por la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Políticas Educativas de la Matanza, menos la matrícula comunitaria registrada dentro de la educación formal.

Tipo	Origen	Edad		
		3	4	5
Formal	Estatal	6.444	10.333	12.922
	Privada	5.886	8.156	9.020
No Formal	Comunitaria	4732	5965	5624
Total		17.062	24.454	27.566

Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento anual 2017 del Mapa Escolar de la Provincia de Buenos Aires e información aportada por la Secretaría de Educación de La Matanza.

Al mismo tiempo, si analizamos la matrícula es posible observar que los jardines correspondientes a la oferta formal siguen el comportamiento detallado más arriba: la matrícula aumenta de las salas de menor edad hacia las de más edad.

En cambio, en las instituciones de la oferta comunitaria, si bien la matrícula de sala de 3 es menor en términos absolutos que la de 4 y 5, la distribución es más equitativa, presentándose el volumen más alto en el caso de niños/as de 4 años. Ello es posible interpretarlo a la luz de la obligatoriedad de esta sala a partir de la sanción de la LEP en 2007 y la vinculación entre la asistencia educativa obligatoria y el cobro de la AUH.

Por su parte, los jardines municipales parecen centrar sus esfuerzos en garantizar la oferta obligatoria (4 y 5 años). Así, de los 22 jardines municipales que tiene el partido, 15 tienen oferta de 3 a 5 años completa, mientras que los otros 7 sólo oferta de 4 y 5 años.

El mismo caso se repite, aunque en una menor proporción, en los jardines provinciales: 2 de los 138 no tienen sala de 3 y 1 uno de ellos tampoco tiene sala de 4, mostrando también una preeminencia de las salas obligatorias por sobre las que no. Sin embargo, el carácter marginal de estos casos respecto de la oferta total de jardines provinciales podría referir a la aceptación del compromiso asumido por la LEP de universalización de la sala de 3.

Los datos presentados hasta aquí nos muestran el importante peso que tiene la oferta no formal en relación a la cobertura educativa para niños/as de 3 a 5 años. Sin embargo, los datos disponibles no nos brindan información sobre lo que sucede en el

ciclo maternal. Para dar cuenta de ello, más adelante analizaremos el caso de González Catán.

Pero antes estudiaremos la expansión de la oferta en el municipio a través de la observación de los vínculos entre los distintos tipos de oferta hasta aquí señalados y las características socioeconómicas de los territorios donde se encuentra inserta.

#### ***4.2.3. Distribución de la oferta formal y no formal por zona.***

Para dar cuenta de los modos en que se distribuye la expansión de la oferta del nivel inicial en el territorio, recurrimos al Padrón de Establecimientos 2018 publicado por el Ministerio de Educación de la Nación<sup>55</sup> y a la distribución del partido por zonas presentada anteriormente.

En función de esta distribución, y a fines analíticos, agrupamos las localidades de la siguiente manera: zona 1, conformada por las localidades de Ramos Mejía, Lomas del Mirador, La Tablada, La Salada, Villa Madero, Villa Celina, Tapiales, Aldo Bonzi, Ciudad Evita, San Justo, Villa Luzuriaga y Villa Insuperable; la zona 2, comprende las localidades de Isidro Casanova, Gregorio Laferrere y Rafael Castillo; y por último, la zona 3, la forman González Catán, Virrey del Pino y 20 de Junio (Bobadilla et al, 2015).

Cuadro 13.

*Establecimientos educativos por localidad, tipo de gestión del partido y zona en La Matanza.*

---

<sup>55</sup> Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/padron-establecimientos>.

Zona	Localidad	Tipo de Oferta					
		Maternal		Inicial		Ambas ofertas	
		Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
1	Aldo Bonzi	0	0	2	2	0	0
	Ciudad Evita	4	2	11	6	4	2
	La Tablada	0	0	4	4	0	0
	La Salada	1	0	1	0	1	0
	Lomas del Mirador	0	0	8	5	0	0
	Ramos Mejía	3	11	12	17	3	10
	San Justo	1	3	15	18	1	3
	Tapiales	0	1	2	3	0	1
	Villa Celina	0	0	7	2	0	0
	Villa Insuperable	0	0	3	4	0	0
	Villa Luzuriaga	1	1	5	2	1	1
Villa Madero	0	2	3	8	0	2	
<b>Subtotal</b>		<b>10</b>	<b>20</b>	<b>73</b>	<b>71</b>	<b>10</b>	<b>19</b>
2	Gregorio Laferrere	0	2	11	23	0	2
	Isidro Casanova	0	2	15	19	0	2
	Rafael Castillo	0	1	11	5	0	1
<b>Subtotal</b>		<b>0</b>	<b>5</b>	<b>37</b>	<b>47</b>	<b>0</b>	<b>5</b>
3	20 de junio	0	0	1	0	0	0
	Gonzalez Catán	1	5	17	26	1	5
	Virrey del Pino	0	2	21	7	0	2
<b>Subtotal</b>		<b>1</b>	<b>7</b>	<b>39</b>	<b>33</b>	<b>1</b>	<b>7</b>
<b>Total</b>		<b>11</b>	<b>32</b>	<b>149</b>	<b>151</b>	<b>11</b>	<b>31</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Padrón de Establecimientos 2018 del Ministerio de Educación de la Nación.

En el Cuadro 13, es posible observar que, de modo coincidente con lo que mostraban los datos de matrícula de 0 a 2 años presentadas anteriormente, la relación entre maternales de gestión privada y gestión estatal es del orden de 3 a 1 en favor de la gestión privada.

En cambio, en el caso de los jardines de infantes, existe una paridad entre la cantidad de establecimientos de gestión estatal y privada similar a la que tiene lugar en los otros niveles obligatorios (primaria y secundaria).

Por otra parte, si observamos la cantidad de establecimientos que tienen oferta de jardín maternal y aquellos que tienen ambas ofertas encontramos que en el partido sólo hay un establecimiento que tiene únicamente oferta de maternal <sup>56</sup>. En el resto de

<sup>56</sup> Según los datos del Padrón de Establecimientos 2018, el Jardín Maternal Tierra de Colores de gestión privada, sólo tiene oferta de jardín maternal.

los casos, la oferta de jardín maternal acompaña la oferta de jardín de infantes, mostrando un desarrollo del ciclo 0 a 2 años asociado a la oferta preexistente del jardín de infantes. Este comportamiento también es coincidente con el aumento de la matrícula de la sala de 3 y 2 años, presentado anteriormente.

Pasando al análisis de la distribución de establecimientos por zonas nos es posible observar que la zona 1 concentra la mayor cantidad de instituciones del nivel inicial del partido. Dado que en esta zona vive cerca del triple de población que, en el resto del partido, la concentración de instituciones en esta zona es esperable.

Asimismo, la zona 1 también es donde se ubican la mayor parte de instituciones de nivel inicial que tienen oferta de 45 días a 2 años, tanto de gestión estatal como de gestión privada.

En el caso de la oferta de gestión privada, esta situación es esperable, en tanto y en cuanto, se trata de la zona de mayor densidad de población, la más rica y donde existe mayor segregación residencial dentro del partido. En cambio, en lo que respecta a la oferta de gestión estatal, la distribución de instituciones entre las distintas localidades requiere de otras consideraciones.

Tanto la LEN como la LEP asignan al Estado un rol crucial en el desarrollo de la oferta en los tramos no obligatorios de la educación inicial, en tanto lo comprometen a llevar adelante políticas que favorezcan la ampliación de la oferta, asegurando el acceso principalmente de los sectores menos favorecidos.

En este sentido, la prácticamente inexistente oferta de jardines maternos en las zonas 2 y 3 del partido<sup>57</sup>, nos indicaría un corrimiento del Estado respecto de una de sus responsabilidades básicas, en tanto y cuanto, es en estas zonas, principalmente en la 3, donde se encuentra la población con mayor vulnerabilidad social del partido.

---

<sup>57</sup> Sólo existe 1 jardín maternal de gestión estatal, el Jardín de Infantes 992, ubicado en la localidad de González Catán, el cual únicamente tiene oferta de sala de 2. Posee 2 secciones, una por la mañana y otra por la tarde, y atienden a 18 niños/as en cada turno.

Respecto de otra de sus funciones como fuente de oportunidades de los hogares, el Estado también es responsable de llevar adelante políticas de mediano y largo plazo que regulen, controlen y supervisen el funcionamiento de las instituciones que brindan este servicio y se encuentran por fuera de la órbita de gestión estatal. Aquí nos referimos tanto a la oferta privada “pura” como a la habilitación formal de instituciones de educación comunitaria.

Para analizar esto es preciso realizar una lectura complementaria referida a la implementación de la Ley 14.628 que brinda un marco regulatorio para las instituciones educativas comunitarias del nivel inicial. Como mencionamos anteriormente, a partir de ella, las instituciones de educación comunitaria pueden ser inscritas como oferta de gestión privada (LEP, Art.61).

Partiendo nuevamente del Padrón de Establecimientos Educativos 2018 es posible realizar un relevamiento de la participación de la oferta educación comunitaria reconocida en el partido. Para ello, dividimos a los establecimientos de gestión privada entre aquellos cuya nomenclatura refiere una pertenencia a educación comunitaria de aquellos que no<sup>58</sup>.

Cuadro 14:

*Establecimientos educativos de gestión privada por tipo de oferta en La Matanza.*

Zona	Tipo de Oferta					
	Maternal		Inicial		Ambas ofertas	
	Privado	Comunitario	Privado	Comunitario	Privado	Comunitario
1	19	1	70	1	18	1
2	1	4	43	4	1	4
3	1	6	25	8	1	6
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>11</b>	<b>138</b>	<b>13</b>	<b>20</b>	<b>11</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Padrón de Establecimientos 2018 del Ministerio de Educación de la Nación.

En el Cuadro 14 nos es posible observar que mientras la proporción de jardines comunitarios reconocidos dentro del sistema formal en el ciclo de 3 a 5 años es

<sup>58</sup> Además, esta información la contrastamos también con los listados de jardines comunitarios brindados por la Secretaría de Educación de La Matanza.

minoritaria, tienen un peso significativo dentro del periodo de 0 a 2 años y en las ofertas que contemplan ambos ciclos, principalmente en las zonas 2 y 3.

Allí donde se encuentra la población más empobrecida y vulnerable del partido, la oferta comunitaria se convirtió en una respuesta concreta a las demandas y reivindicaciones por los derechos socioeducativos de niños/as que no eran atendidos por el Estado.

Asimismo, es posible observar que la Ley 14.628 brindó herramientas al Estado provincial para cumplir el mandato de universalización desde los 45 días, sumando algunas instituciones de oferta comunitaria dentro de la oferta formal del nivel, facilitando el acceso no arancelado a las ofertas no obligatorias del nivel. Además, en lo referente a los jardines de infantes, la oferta comunitaria reconocida dentro del sistema formal complementa la oferta de gestión estatal como oferta no aranceladas.

Ahora bien, como pudimos observar en el apartado anterior, la oferta comunitaria en el partido contempla tanto la oferta formal como no formal. Para poder dar cuenta del rol de esta última en la expansión de los servicios educativos para niños/as de 3 a 5 años en el territorio, recurriremos nuevamente a la información aportada por el municipio<sup>59</sup>.

Como podemos observar en el Cuadro 15, la mayoría de los jardines comunitarios se encuentran en las zonas 2 y 3 (las más alejadas del límite con la CABA), en territorios signados por condiciones de profunda vulnerabilidad social e insuficiente oferta de jardines estatales.

Estos datos nos muestran que, pese a contar con la normativa que lo habilita, el Estado Provincial tampoco está actuando como regulador de la oferta, ya que la inmensa mayoría de las instituciones comunitarias de estas zonas no tienen reconocimiento dentro del sistema educativo provincial y, por lo tanto, no recaen sobre ellas las mismas obligaciones en términos de personal, infraestructura y organización pedagógica que las

---

<sup>59</sup> Sólo nos referimos a los jardines de infantes, porque sobre la oferta de jardines maternos no contamos con información oficial.

instituciones de la oferta formal, incumpléndose la igualdad de oportunidades a niños/as del partido.

Cuadro 15.

*Establecimientos de educación comunitaria para niños/as de 3 a 5 por zona y tipo de oferta en La Matanza.*

Zona	Tipo de oferta	
	Formal	No Formal
1	1	3
2	5	55
3	7	32
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>90</b>

Fuente: Elaboración propia en base al Padrón de Establecimientos Educativos 2018 del Ministerio de Educación de la Nación e información de la Secretaría de Educación de La Matanza.

Asimismo, en la Matanza, cerca del 27% de la matrícula de 3 a 5 años y el 23% de los jardines de infantes se encuentran por fuera del sistema formal, siendo esta situación aún más problemática en las zonas donde se concentra la población más empobrecida del partido. Ello representa una vulneración de los derechos educativos de niños/as del partido, así como un importante incumplimiento del Estado Provincial de las normativas vigentes para el nivel inicial.

A partir de la información hasta aquí presentada es posible deducir que la composición de la oferta de jardines maternos del partido contendrá un gran número de jardines de educación comunitaria de la oferta no formal. Para dar cuenta de ello, procedemos a enfocar nuestro análisis en una de sus localidades, concretamente en González Catán, Partido La Matanza, Provincia de Buenos Aires.

### **4.3. González Catán.**

#### **4.3.1. Caracterización General.**

González Catán es la segunda ciudad más extensa de La Matanza, después de Virrey del Pino. Sus casi 52 km<sup>2</sup>, albergan una población más de 200.000 habitantes.

Las características demográficas de la localidad dan cuenta de una estructura poblacional determinada por un predominio de niños/as y jóvenes adultos, decreciendo conforme avanzan los grupos de edad (INDEC, 2010).

Geográficamente limita con las localidades de Rafael Castillo, Laferrere, Virrey del Pino y 20 de junio, todas del mismo partido; también con las localidades de Libertad y Pontevedra del partido de Merlo, y la localidad de Ezeiza, en el partido homónimo.

Dentro de la zona tres o tercer cordón de La Matanza, el centro comercial de González Catán es el de mayor importancia ya que allí se encuentran servicios tales como de bancos, delegación municipal, oficinas de correo, entre otros.

Sin embargo, las características de habitabilidad son muy dispares al interior de la localidad. De los 43 barrios<sup>60</sup> que conforman González Catán, al menos 13 están clasificados como villas o asentamientos<sup>61</sup> y es donde habita el mayor porcentaje de la población.

Como lo menciona Redondo (2016):

Las características habitacionales varían conforme nos alejamos de las principales vías de acceso, como la Ruta Nacional n° 3, la Ruta Provincial n° 21 y la estación del ferrocarril Belgrano Sur. Cerca de las mismas se observan las mejores condiciones de infraestructura y servicios, como pavimento, energía eléctrica, agua de red, gas natural, entre otros; pero en los barrios más periféricos la provisión se vuelve escasa o inexistente (p.78).

---

<sup>60</sup> 1-Las Casitas; 2-Lasalle; 3-Costa Azul; 4-Itatí; 5-Costa Esperanza; 6-Nicole; 7-Los Ceibos; 8-25 De Mayo; 9-Nuestro Futuro; 10-Islands Malvinas; 11-Independencia; 12-Dorrego; 13-Sin Nombre 15; 14-San Cayetano; 15-Santa María; 16-Alberdi; 17-El Talita; 18-La Loma; 19-El Bajo (El Mojón); 20-Los Portugueses; 21-El Torito; 22-El Fortín; 23-La Justina; 24-San Mauricio; 25-Las Nieves; 26-San José; 27-Villa Del Carmen; 28-Santa Clara; 29-San Enrique; 30-El Dorado; 31-El Pasito (El Triángulo); 32-19 De Septiembre; 33-Atalaya; 34-Cielo Argentino; 35-El Cencerro; 36-La Paz; 37-Picalúa; 38-Pcias. Unidas Del Sur; 39-San Roque González; 40-Santa Cecilia 41-Santa Rita; 42-Sin Nombre 27; 43-Sin Nombre 7.

<sup>61</sup> Las casitas; Lasalle; La Loma; Costa Esperanza; Islas Malvinas; Los Ceibos; El Pasito (El Triángulo); S/N n°15; Nicole; 25 de mayo; Itatí; Nuestro futuro; Costa Azul.

Por otra parte, el último CENSO Nacional registró un importante incremento de los hogares (41%) y viviendas de la localidad (15%). Este crecimiento fue acompañado por la evolución en materia de infraestructura habitacional en tanto, el porcentaje de hogares con agua potable de la localidad aumentó considerablemente del 0,92% en 2001 a 44,88% en 2010. En el caso de las cloacas, si bien también se observa un aumento, es significativamente menor, pasando de un 0,57% de hogares con acceso a cloacas en 2001 a un 2,44% en 2010 (CENSO Nacional 2001 y 2010).

En materia de servicios sanitarios, en González Catán se encuentra el Hospital Público Materno Infantil Dr. Equiza, con atención primaria, secundaria y complejidad media, y en los barrios periféricos es posible encontrar salas de atención primaria.

En cuanto a los medios de transporte, la ciudad es atendida por el Ramal Buenos Aires - González Catán del Ferrocarril Belgrano que tiene dos estaciones en la zona, la Estación Independencia en el este y la Estación González Catán en el centro de la ciudad, actualmente terminal del ramal. Además, cuenta con una red de micros y buses de media distancia que conectan a la población con la capital y los partidos aledaños.

Por último, en materia de infraestructura escolar, la localidad cuenta con 144 unidades educativas de educación común (Padrón de establecimientos 2018, MEN). Tanto en el nivel primario como en el secundario, la participación de las instituciones de gestión estatal es mayoritaria.

En cambio, como analizaremos en el apartado siguiente, esta situación no se replica en el nivel inicial, donde, al igual que sucede en el partido y la provincia, aparecen otros actores intervinientes en la expansión del nivel inicial en el territorio.

El padrón de establecimientos 2018 nos muestra que el 60% de las instituciones del nivel inicial de la localidad son de gestión privada y tan sólo el 40% de gestión estatal.

Esta situación es contraria a lo que sucede en la localidad en el resto de los niveles en donde hay una marcada predominancia de la educación pública por sobre la privada, en una relación de casi 2 a 1.

Cuadro 16.

*Establecimientos educativos por nivel y tipo de gestión en González Catán.*

<b>Nivel</b>	<b>Establecimientos</b>	
	<b>Gestión Estatal</b>	<b>Gestión privada</b>
<b>Inicial</b>	17	26
<b>Primaria</b>	30	17
<b>Secundaria</b>	30	18

Fuente: Elaboración propia en base al Padrón de Establecimientos Educativos 2018 del Ministerio de Educación de la Nación.

Lejos de ser paradójica, esta situación se explica por la lógica rectora de los actores intervinientes en la conformación de la oferta. En los niveles obligatorios, el Estado en tanto garante último de los derechos de niños/as y adolescentes, actúa como fuente de oportunidades proveyendo nuevos activos, en este caso, oferta de educación pública. Consecuentemente, ante la mayor presencia de instituciones de gestión estatal en nivel primario y secundario, la demanda de instituciones de gestión privada baja.

Además, dado que González Catán es una de las zonas más empobrecidas del partido, la demanda de instituciones de gestión privada es de por sí baja, en virtud de las características socioeconómicas de su población. Ambas circunstancias se potencian para que el Mercado, representado por las escuelas de gestión privada, no tenga motivaciones para brindar servicios de nivel primario y secundario en esta zona.

En cambio, en el nivel inicial, donde la obligatoriedad de las salas de 4 y 5 es más reciente, y la cobertura de 3 aún está lejos de la universalización, si bien la mayor presión para la expansión de estos servicios recae sobre el Estado, también el nivel se abre al accionar del Mercado y la Comunidad, como fuentes de oportunidades educativas.

En el Padrón de Establecimientos 2018, es posible identificar la participación de estos dos actores sociales en la conformación de la oferta en el nivel inicial. Dentro de la oferta de gestión privada de la localidad, encontramos junto a la oferta privada “pura” a aquellas instituciones de educación comunitaria reconocidas dentro del circuito formal de educación en el marco de la Ley 14.628.

Para observar los cambios que esta situación imprime a la conformación de la oferta en González Catán, a fines analíticos, distinguimos la oferta en cinco tipos: de gestión estatal provincial, municipal, conveniado (consideradas en el padrón como instituciones de gestión estatal), de gestión privada y de gestión privada de origen comunitario (consideradas en el padrón como instituciones de gestión privada).

Tanto los jardines de infantes conveniados<sup>62</sup> como aquellos que denominamos comunitarios son jardines de origen comunitario. Su diferencial inscripción dentro de la educación formal responde a que su reconocimiento por parte del sistema educativo tuvo lugar en distintos momentos del proceso de institucionalización de los jardines comunitarios en la Provincia de Buenos Aires.

En el Cuadro 17 nos es posible observar que, al dividir las instituciones del padrón por su origen, si bien la gestión privada “pura” continúa siendo la más numerosa en términos absolutos, la suma de las ofertas educativas no aranceladas en la localidad (provincial, municipal, conveniada y comunitaria) equiparan y superan a la oferta arancelada.

Cuadro 17.

*Establecimientos del nivel inicial por tipo de gestión y origen en González Catán.*

<b>Gestión</b>	<b>Origen</b>	<b>Establecimientos</b>
<b>Estatal</b>	<b>Provincial</b>	15
	<b>Municipal</b>	1
	<b>Conveniado</b>	1
<b>Privada</b>	<b>Privada</b>	21
	<b>Comunitario</b>	5
<b>Total</b>		<b>43</b>

Fuente: Elaboración propia en base al Padrón de Establecimientos Educativos 2018.

<sup>62</sup>El Jardín Conveniado N°9 “La Tortuga Feliz” es uno de los primeros jardines comunitarios pertenecientes a la Coordinadora de Jardines Maternales Comunitarios de La Matanza” en ser reconocido dentro de la educación formal, años antes de la sanción de la Ley 14.628.

Esto es de suma importancia en tanto, la obligatoriedad escolar de 4 y 5 años, potencia la presión a la ampliación de la oferta por la vinculación de la escolarización con el cobro de la AUH. Así, ante la escasez de vacantes en la educación pública y la imposibilidad estas familias de solventar la educación privada, la oferta comunitaria, aparece como solución para las poblaciones más vulnerables dentro del partido.

Ahora bien, pese a la heterogeneidad de origen de los establecimientos relevados, al formar parte de la oferta formal del nivel, todos estos establecimientos comparten como eje articulador del sentido de la práctica educativa, los preceptos, reglamentaciones y regulaciones establecidos por los organismos educativos provinciales.

No obstante, como hemos podido observar en el apartado anterior, en el caso de la Matanza, en la conformación de la oferta de servicios educativos para niños/as, junto a los jardines de la oferta formal, y pese a que la Ley de Educación Provincial se pronuncia explícitamente en contra de la conformación circuitos educativos supletorios de la educación común (Art.12), es posible identificar la existencia de numerosos jardines comunitarios sin reconocimiento dentro de la educación formal.

Estos jardines, cuentan con apoyo y asistencia de distintos organismos dependientes de organismos de Desarrollo Social de la Nación, la provincia y el municipio, que brindan financiamiento para el mejoramiento de la infraestructura, equipamiento, capacitación de las cuidadoras y en algunos casos, también un estipendio para estas últimas.

Al incorporar estas instituciones al conjunto de la oferta para niños/as en González Catán, la conformación de la oferta para niños/as 3, 4 y 5 años en González Catán, cambia considerablemente.

Cuadro 18.

*Establecimientos de educación inicial por tipo de oferta en González Catán.*

<b>Tipo</b>	<b>Origen</b>	<b>Establecimientos</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Oferta Formal</b>	<b>Provincial</b>	15	23%
	<b>Municipal</b>	1	2%
	<b>Conveniado</b>	1	2%
	<b>Privada</b>	21	33%
	<b>Comunitaria</b>	5	8%
<b>Oferta No formal</b>	<b>Comunitaria</b>	21	33%
<b>Total</b>		<b>64</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base al Padrón de Establecimientos Educativos 2018 del Ministerio de Educación de la Nación e información de la Secretaría de Educación de La Matanza.

En el Cuadro 18, podemos observar que, en González Catán, los establecimientos de educación comunitaria de la oferta no formal significan casi un 33% del total de los jardines de infantes de la localidad.

En términos prácticos, complementan la oferta de jardines de infantes que no está cubierta por la educación formal, en tanto, pese a no formar parte de la educación formal, tienen un CUE provisorio que permite computar la asistencia de niños/as como contraprestación de la AUH. Aquí, queda de manifiesto la existencia de dos circuitos claramente diferenciados dentro de la localidad: el circuito formal y el no formal.

Por otra parte, partiendo de los datos del Cuadro 18 también es posible identificar que la suma de los establecimientos de educación comunitaria (conveniados, comunitarios dependientes de DIPREGEP, comunitarios vinculados a desarrollo social) representan el 41.5% de los establecimientos de la localidad e impulsan también el peso de la educación no arancelada en la localidad, que alcanzan casi el 68% de la oferta total consolidada de la localidad.

Estos datos, dan cuenta de la demanda social por la expansión de oferta de gestión estatal (gratuita) en la localidad y la presencia de la Comunidad frente a la ausencia del Estado.

Para el caso de los jardines de infantes, que contienen a las edades alcanzadas por la obligatoriedad dentro del nivel, el peso del circuito no formal es del 33% sobre el total de los establecimientos para niños/as de 3 a 5 años.

En el caso de los jardines maternos, es posible suponer que, dado que no forman parte de la educación obligatoria y por lo tanto no recae sobre el Estado provincial la obligación de garantizar la oferta, la participación de la educación comunitaria (formal y no formal) en la oferta del ciclo será más importante.

Coincidentemente con esta afirmación, los datos del Padrón de establecimientos 2018 nos muestran que, del mismo modo que sucede a nivel nacional y provincial, así como dentro del partido, la oferta de jardines maternos de González Catán es escasa y tiene poca presencia estatal: de los 6 jardines maternos de la oferta formal, 1 es de gestión estatal y 5 de gestión privada. De estos últimos, 4 corresponden a educación comunitaria y 1 a educación privada “pura”.

Es posible observar entonces que, la educación comunitaria tiene un papel muy importante en la conformación de la oferta en el ciclo de 45 días a 2 años.

Sin embargo, mientras que en el caso de la oferta para niños/as de 3 a 5 años, los establecimientos de educación comunitaria reconocidos dentro de la oferta formal representan menos del 12% del total, en el caso de la oferta para niños/as de 45 días a 2 años, los establecimientos de educación comunitaria representan dos tercios de las instituciones de la oferta formal de la localidad.

En estos datos es posible observar un alejamiento del Estado de su rol como fuente de oportunidades educativas en el ciclo maternal; en simultáneo, su rol como regulador de las ofertas de gestión no estatal, se ve reforzado a través del reconocimiento e incorporación de jardines comunitarios dentro de la oferta oficial.

Sin embargo, al observar el tipo de oferta que brindan estos establecimientos nos encontramos con que se trata de jardines que atienden la unidad pedagógica completa, por lo que es posible suponer que el impulso al reconocimiento fue producto de la obligatoriedad y mandato de universalización que recaen sobre las salas de jardín de infantes.

Asimismo, estos datos muestran que, ante la demanda insatisfecha por parte del Estado, es la Comunidad, la que impulsa la expansión de la oferta del ciclo 0 a 2 años dentro de la localidad.

En el caso de González Catán, a diferencia de lo que ocurre a nivel nacional y provincial, la Comunidad no es acompañada por el Mercado en la expansión de la oferta de jardines maternos. Ahora bien ¿Por qué sucede esto? En apartados anteriores desarrollamos las motivaciones del Mercado como fuente de oportunidad para los hogares. En relación a ello, es posible suponer que las características socioeconómicas de la localidad desincentivan la inversión privada. No obstante, para poder dar cuenta de este fenómeno debieran realizarse estudios sobre la oferta privada que exceden los objetivos del presente trabajo.

Volviendo a la oferta no formal de jardines maternos nos encontramos con que, al igual que sucede en relación a la oferta de jardines de infantes, también existe una oferta no formal comunitaria de jardines maternos.

Sin embargo, como lo mencionamos anteriormente, no existe aún un registro a nivel nacional ni a nivel provincial público que contemple las ofertas de jardines en todos sus formatos.

Por ello, realizamos una encuesta telefónica a instituciones de educación comunitaria de la localidad. Así, fue posible identificar un grupo de establecimientos que brindan asistencia a la primera infancia pero que están por fuera de la oferta formal y de las regulaciones que establece el Ministerio de Educación de la Nación, pero reciben financiamiento a través del Ministerio de Desarrollo Social.

En González Catán, existen al menos 10 establecimientos de educación comunitaria de la oferta no formal que brindan atención educativa a niños/as menores de 2 años. En todos los casos, se trata de instituciones que también brindan servicios educativos para niño/as de 3 a 5 años.

Aquí es posible observar una constante que se repite tanto en la oferta formal como no formal. En ambos casos, los establecimientos atienden tanto a niños/as de 0 a 2 como de 3 a 5, pudiéndose suponer la importancia simbólica de la sanción de la unidad pedagógica en la conformación de la oferta en el nivel y la expansión del ciclo materno como una continuidad “hacia abajo” del nivel inicial.

Sin embargo, mientras que, en el caso de los jardines de la oferta formal, la lógica pareciera ser el crecimiento de la oferta desde de las salas obligatorias a las no obligatorias, en el caso de los maternos comunitarios, la oferta en muchos casos comenzó siendo de maternal<sup>63</sup> y luego, ante la sanción de la obligatoriedad desde los 4 años, por una parte, y la creación de la AUH por otra, se reconvirtieron priorizando la oferta de jardín de infantes por sobre la de maternal.

Cuadro 19.

*Establecimientos educativos para niños/as de 45 días a 2 años, por tipo de oferta y origen en González Catán.*

<b>Oferta</b>	<b>Origen</b>	<b>Establecimientos</b>
<b>Oferta Formal</b>	<b>Provincial</b>	<b>1</b>
	<b>Privado</b>	<b>1</b>
	<b>Comunitario</b>	<b>4</b>
<b>Oferta No formal</b>	<b>Comunitario no inscripto en padrón</b>	<b>10</b>
<b>Total</b>		<b>16</b>

Fuente: Elaboración propia en base al Padrón de Establecimientos 2018 del Ministerio de Educación de la Nación y datos obtenidos a través de encuestas telefónicas realizadas en noviembre del 2018.

Asimismo, en el Cuadro 19 nos es posible observar, por una parte, que la oferta no formal de jardines maternos prácticamente duplica la oferta formal y por otra, que la Comunidad, como actor social, es el motor del desarrollo de este ciclo del nivel inicial en contextos de vulnerabilidad socioeconómica.

Continuando nuestro análisis y a los fines de identificar las características de la oferta en el ciclo maternal, en el Cuadro 20 es posible observar que, la doble jornada aparece como una característica propia de las ofertas de origen comunitario, ya sean de la oferta formal o no formal.

Ello probablemente responda al motivo de origen de estas experiencias que, en todos los casos, nacieron como respuesta a la necesidad de cuidado y educación de

<sup>63</sup> Como es el caso de muchos de los establecimientos nucleados en la Coordinadora de Jardines Maternos Comunitarios de La Matanza.

niños/as frente a la necesidad de las mujeres madres de insertarse en el mercado laboral. En este contexto, la oferta de jornada simple no representa una solución, mientras que jornada completa ofrecida por los jardines comunitarios si lo hace.

Cuadro 20.

*Establecimientos educativos para niños/as de 45 días a 2 años por tipo de oferta, origen y duración de la jornada en González Catán.*

<b>Oferta</b>	<b>Origen</b>	<b>Jornada simple</b>	<b>Jornada Completa</b>	<b>Sin datos</b>	<b>Total</b>
<b>Formal</b>	<b>Estatal</b>	1	0	0	<b>1</b>
	<b>Privado</b>	1	0	0	<b>1</b>
	<b>Comunitario</b>	1	1	2	<b>4</b>
<b>No formal</b>	<b>Comunitario</b>	1	6	3	<b>10</b>
<b>Total</b>		<b>4</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>16</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos a través de encuestas telefónicas realizadas en noviembre del 2018.

Por otra parte, el análisis de las edades simples atendidas por los jardines maternos de la localidad nos muestra también otras características propias de esta oferta en el marco de la localidad, el partido y la provincia.

Cuadro 21.

*Secciones por tipo de oferta, origen y edad simple en establecimientos educativos para niños/as de 45 días a 2 años de González Catán<sup>64</sup>.*

<sup>64</sup> (\*) De los 4 establecimientos de gestión privada de origen comunitario sólo fue posible conseguir información de 1 y de los 10 establecimientos de gestión comunitaria no formales, están relevados 7.

Oferta	Origen	Edad			Pluriedad	Total
		0	1	2		
Formal	Estatal	0	0	2	0	2
	Privado	0	0	1	0	1
	Comunitario (*)	0	0	1	1	2
No formal	Comunitario (*)	1	2	6	3	11
Total		1	2	10	4	16

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos a través de encuestas telefónicas realizadas en noviembre del 2018.

En el Cuadro 21 es posible observar que la mayoría de las secciones de los jardines maternos de la localidad están abocadas a la atención de niños/as de 2 años. Ello se explica porque a nivel de la Provincia de Buenos Aires, la atención de niños/as de 2 años también está contemplada dentro del rango de edad atendido por los jardines de infantes. Así a nivel provincial, la atención de los niños/as de 2 años puede ser entendida como una extensión de la oferta de jardines de infantes, en vez de una propuesta específica pensada en el marco de la educación maternal.

Por otra parte, la existencia de salas pluriedad en este ciclo nos presenta otras aristas. De las cuatro secciones relevadas, dos responden a establecimientos con cobertura en sala de 2 años y los otros dos responden a establecimientos cuya única oferta de 45 días a 2 años es la sala pluriedad. Dado que, como mencionamos anteriormente, todos los jardines analizados tienen también oferta para niños/as de 3 a 5 años, las salas pluriedad pueden ser comprendidas dentro de dos posibles desarrollos.

El primero es el de los jardines que atienden a niños/as de 0 y 1 año en una sala pluriedad, guardando un espacio separado para los niños/as de 2 años. En estos casos, la oferta de maternal pareciera asumirse como una decisión institucional de ampliar los servicios educativos de la institución. El segundo es el caso de los jardines cuya única oferta de maternal es la sala pluriedad; aquí, la creación de esta sala pareciera más vinculada a la noción de guardería que de ampliación de servicios educativos.

El análisis realizado hasta aquí nos muestra características específicas de los circuitos educativos del ciclo de educación maternal. Al igual que lo vimos en el caso de los jardines de infantes, la primera división se presenta entre los jardines de la oferta formal, reconocidos en el ámbito de la educación, y los jardines de la oferta no formal, reconocidos en el ámbito de desarrollo social.

Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en el ciclo de 3-5 años, la oferta no formal financiada por organismos desarrollo social prima sobre la oferta formal en el ciclo 0-2 años.

Así es posible observar que pese a la inclusión del jardín maternal dentro de la unidad pedagógica que conforma el nivel inicial, desde el Estado sigue primando una mirada centrada en una visión asistencial, de “guardería”, por sobre la función educativa que tanto la LEN como la LEP asignan al ciclo maternal.

Por otra parte, también es posible identificar otras líneas divisorias al interior de los fragmentos. Tanto en el caso de la oferta formal como de la oferta no formal, hay una separación entre los jardines de jornada simple de aquellos con jornada completa. Esta situación, lejos de suponer solamente una extensión horaria, nos remite al sentido rector de estos espacios. En el primero prima el derecho a la educación de niños/as instituido en las normas nacionales; en el segundo, este derecho pareciera estar acompañado por el intento de garantizar el derecho de las mujeres-madres al trabajo.

En el caso de la oferta comunitaria no formal, también es posible suponer una división entre aquellos espacios en que prima la función educativa y aquellos en donde se prioriza la función asistencial. Sin embargo, para dar cuenta de esta situación sería preciso realizar un estudio cualitativo que está por fuera de los objetivos del presente trabajo.

Por último, se encuentra la división entre las instituciones cuya oferta de maternal se compone de secciones individuales por grupo de edad y aquellas en las que la oferta se compone únicamente de salas pluriedad.

Realizado este análisis, nos interesa estudiar el modo en que estos distintos tipos de ofertas se distribuyen en el territorio, a fines de identificar si existe un vínculo entre los circuitos educativos identificados dentro del nivel y las características socioeconómicas de la población que habita los barrios donde se encuentra emplazada cada oferta.

#### ***4.3.3. Distribución de la oferta formal y no formal en los barrios.***

En el marco del presente estudio, y siguiendo los aportes de Groisman y Suárez (2007), los barrios cobran relevancia en tanto mediatizan el acceso de las familias a las fuentes más importantes de activos físicos, sociales y humanos localizadas en el Mercado, en el Estado y en la Comunidad, determinando parte de la estructura de oportunidades de los hogares, de la cual los jardines maternos y de infantes forman parte.

El acceso a servicios educativos dentro de los barrios y la cercanía de los establecimientos a los hogares de niños/as son factores determinantes para la asistencia en el nivel inicial, tanto por los costos implicados en los traslados, como por la logística familiar implicada en llevar y retirar a niños/as del jardín.

Asimismo, las características de la oferta de los barrios también inciden en la asistencia de niños/as, especialmente en aquellas edades no alcanzadas por la obligatoriedad. La gratuidad de la oferta y el tipo de jornada (simple/completa) son determinantes, en tanto afectan de manera indirecta, tanto la inserción de la mujer en el mercado de trabajo como la escolarización de otros niños/as y adolescentes del hogar.

Ante este contexto nos preguntamos ¿la oferta del nivel inicial se distribuye de manera aleatoria en el territorio? ¿existe una relación entre las características de esa oferta y los barrios donde se inserta?

Para estudiarlo, haremos foco en la distribución de jardines de infantes para niños/as de 3 a 5 años en los barrios de González Catán. Elegimos trabajar únicamente con esta oferta, por un lado, porque es más numerosa que la de maternos y por otro, porque, como lo observamos en los apartados anteriores, el ciclo maternal suele desarrollarse como complemento o continuidad “hacia abajo” de la oferta de jardín de infantes. Así, esperamos el estudio dentro de este ciclo, nos brinde un próxi del potencial desarrollo de los maternos.

Ahora bien, la delimitación de los límites geográficos de los barrios no es estática, sino que,

Resulta de la combinación de distintos factores: el reconocimiento de ciertos elementos estructuradores como avenidas o grandes predios, los sectores dentro del barrio donde residen vecinos con niveles similares de ingresos, de educación; etc. Asimismo, los barrios van cambiando a lo largo del tiempo, con momentos de mayor prosperidad y otros de decadencia (Murillo et al., 2011, p.10).

Por tal motivo, consideramos pertinente aclarar que la localización de establecimientos del nivel inicial por barrio que aquí presentamos responde a la actual distribución de los barrios dentro de la localidad<sup>65</sup>, que lejos de ser fija y unívoca, sufre modificaciones a lo largo del tiempo y de la mano de cambios en la legislación de uso de las tierras, las políticas económicas municipales, provinciales y nacionales, entre otros múltiples factores.

Realizadas estas aclaraciones nos adentraremos en el estudio de la distribución de la oferta de jardines de infantes en los barrios de González Catán.

En el Cuadro 22, inicialmente podemos observar que, de los 43 barrios de González Catán mencionados al inicio, sólo 25 tienen algún tipo de oferta de jardín de infantes<sup>66</sup>.

Por otra parte, en los barrios la oferta no se compone de la misma manera: en algunos sólo hay oferta no formal, en otros, sólo de gestión privada y/o pública y también están los barrios donde conviven todos los formatos de ofertas. ¿A qué responde esta distribución?

---

<sup>65</sup> Relevada en la página web <http://wikimapia.org/>.

<sup>66</sup> De éstos, sólo 13 tienen oferta para niños/as de 45 días a 2 años: El Fortín, El Talita, El Torito, Independencia, La Justina, La Loma, Las Nieves, Lasalle, Los Ceibos, El triángulo, Salamanca, Santa María y Villa Dorrego.

Cuadro 22.

*Establecimientos de educación inicial por barrio en González Catán.*

Barrio	Establecimientos de nivel inicial			
	Oferta formal			No formal
	Estatal	Privado	Comunitario	Comunitario
Alberdi				1
Catán Norte	2	1		
Catán Sur		2		
El Dorado	1			
El Fortin	1		1	
El Mojon				1
El Talita	2	1		3
El Torito				1
El Triangulo				1
Independencia	1	3		1
La Encarnación		1		
La Gloria		1		
La Justina			1	
La Loma	1	1		1
Las Casitas				1
Las Nieves				3
Lasalle	1	1	1	
Los ceibos	2	1	1	2
Picaluga				1
Santa María		1	1	
Villa del Carmen	1	3		
Villa Dorrego	3	5	1	3
Scasso				2
Rodolfo Walsh	1			
René Salamanca				1
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>21</b>	<b>6</b>	<b>22</b>

Fuente: Elaboración propia en base Padrón de establecimientos 2018 y relevamiento de jardines de la Secretaría de Educación de la Matanza. Geolocalización con wikimapia.org.

Para analizarlo, estudiaremos la distribución de la oferta de jardines junto a algunos datos que permiten caracterizar socioeconómicamente los barrios donde se encuentra inserta.

Cuadro 23.

*Caracterización socioeconómica por barrio con presencia de oferta de nivel inicial en González Catán.*

Barrio	Población	NBI	Caracterización territorial			
			Analfabetismo	Deficit habitacional	Tenencia irregular	Hacinamiento crítico
Alberdi	5129	11%	5,00%	14,16%	11,00%	5,00%
Catán Norte	4015	16%	2,00%	7,00%	2,00%	1,50%
Catán Sur	980	7%	1,73%	10,49%	1,00%	2,40%
El Dorado	7459	23%	3,00%	8,00%	2,00%	4,00%
El Fortín	2319	19%	0,73%	30,74%	0,50%	1,17%
El Mojon	7103	12%	8,00%	10,37%	16,00%	7,00%
El Talita	7378	17%	6,00%	5,00%	2,00%	3,00%
El Torito	2319	19%	0,73%	30,74%	0,50%	1,17%
El Triangulo	3955	12%	4,00%	18,35%	3,00%	3,20%
Independencia	9537	21%	3,00%	50,00%	14,00%	10,00%
La Encarnación	2363	13%	0,72%	7,36%	0,49%	1,14%
La Gloria	2271	16%	2,00%	7,00%	2,00%	1,50%
La Justina	7870	17%	3,00%	14,60%	2,00%	4,00%
La Loma	3844	12%	6,00%	8,45%	4,00%	4,00%
Las Casitas	2540	15%	6,70%	38,79%	10,00%	6,00%
Las Nieves	8663	23%	2,00%	42,00%	4,00%	4,00%
Lasalle	5616	22%	6,00%	46,31%	20,00%	6,00%
Los ceibos	17317	21%	10,00%	12,10%	2,00%	3,00%
Picaluga	5882	22%	0,29%	14,01%	0,21%	0,48%
Santa María	4619	14%	4,00%	14,10%	10,00%	5,00%
Villa del Carmen	7222	11%	4,00%	8,00%	2,00%	4,00%
Villa Dorrego	22852	14%	2,00%	16,00%	2,00%	3,00%
Scasso	2347	17%	0,72%	6,48%	0,48%	1,11%
Rodolfo Walsh			Sin datos			
René Salarranca			Sin datos			

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CENSO Nacional 2010.

Una primera variable por analizar considerando los Cuadros 22 y 23 conjuntamente es el volumen de población. Así, observamos que en los barrios donde se concentra mayor población (Villa Dorrego, Los Ceibos e Independencia), como era esperable, hay más jardines, encontrándose en los tres casos oferta formal y no formal.

A ellos se suman, con oferta formal y no formal, los barrios El Talita y La Loma, los cuales pese a tener un menor volumen de población, por su carácter céntrico habilitan el traslado hacia allí por parte de familias de barrios circundantes con menor oferta.

La convivencia dentro de estos cinco barrios de ofertas formales y no formales nos muestra, por un lado, que el déficit de cobertura dentro de la oferta formal es

suplido dentro de los barrios por la oferta comunitaria, tanto formal como no formal. Por el otro, da cuenta de la constitución dentro del territorio de circuitos educativos diferenciados socioeconómicamente.

En virtud de nuestro marco teórico es posible suponer que la distribución del alumnado en las diversas ofertas insertas en estos barrios se realiza en función de las características socioeconómicas de sus familias. De este modo, en estos casos es posible hablar de segregación educativa, en tanto a la fragmentación de la oferta en dos circuitos claramente diferenciados (formal y no formal), se sumaría la participación de los propios actores (escuelas y familias) en las prácticas de segregación y auto segregación.

Para analizar estas prácticas sería necesario realizar un estudio cualitativo que se encuentra fuera de los objetivos del presente trabajo. No obstante, siguiendo los estudios de Filmus (1986) y Krawczyk (1989) sobre estos fenómenos en el nivel secundario, es posible suponer que las familias, en función de sus activos (sociales, económicos, culturales), reconocen qué lugar les está asignado en el sistema educativo, asimismo es posible esperar también que los jardines llevan adelante, como lo hacen en otros niveles del sistema educativo, prácticas implícitas de selección del alumnado.

Realizada esta primera lectura, es posible abocarnos al análisis particular de cada una de las ofertas en vinculación a las características socioeconómicas de los barrios donde se inserta.

Comenzando con la oferta de gestión estatal, observamos que, sólo en 2 de los 11 barrios es oferta única: en El Dorado, que posee uno de los porcentajes de NBI más altos de la localidad; y en el barrio Rodolfo Walsh de viviendas sociales creadas a través del Plan Federal de Viviendas. En ambos casos, la presencia estatal parecería responder al mandato de las normativas nacionales y provinciales de centrar la expansión de los servicios en las zonas de mayor vulnerabilidad socioeconómica.

Por otra parte, de los nueve barrios restantes, cinco responden a la dinámica de superposición de oferta formal y no formal en el territorio mencionada anteriormente y en los otros 4 (Catán Norte, El Fortín, Lasalle y Villa del Carmen) la oferta de gestión estatal es acompañada de otras ofertas de gestión privada. En estos casos, la

coexistencia de diversos formatos pertenecientes a la educación formal podría dar cuenta de la segmentación de la oferta en el territorio. La oferta privada “pura” atraerá alumnos/as pertenecientes a clases altas, mientras que la oferta de gestión estatal a alumnos/as de sectores medios y bajos.

Una excepción a este desarrollo lo presenta el barrio El Fortín, de altos valores de NBI y déficit habitacional, en donde la oferta de gestión estatal es acompañada de la oferta de gestión privada de origen comunitario. Allí, es posible suponer que, ante la falta de otras opciones, la oferta de gestión estatal será acaparada por los sectores medios de los barrios, mientras la oferta de origen comunitario quedará abocada a la atención de niños/as de los sectores más vulnerables del barrio.

No obstante, en los cuatro casos, al tratarse de ofertas de la educación formal cuentan con regulaciones comunes tanto en términos del personal a cargo de las tareas de enseñanza, como de condiciones materiales mínimas de funcionamiento.

La oferta de gestión privada, por su parte, se encuentra en los barrios descritos hasta aquí y además es oferta única en tres barrios de la localidad (Catán Sur, La Gloria, La Encarnación). Estos barrios se caracterizan por ser céntricos, tener baja población y valores de NBI y déficit habitacional que se encuentran entre los más bajos de la localidad.

A raíz de lo expuesto es posible observar que la oferta privada se focaliza en los barrios céntricos, más numerosos en términos poblacionales y/o con subsectores poblaciones de alto poder adquisitivo. Sin embargo, existen tres casos que contradicen estas apreciaciones: Independencia, Lasalle y Los Ceibos; si bien se trata de barrios con un importante volumen de población, los porcentajes de NBI, déficit habitacional, tenencia irregular y hacinamiento crítico se encuentran entre los más altos de la localidad.

En estos casos, la presencia de instituciones de gestión privada muestra que al interior de los barrios tienen lugar procesos de fragmentación territorial, presentándose brechas significativas en los niveles de calidad de vida de los habitantes en sus distintos subsectores. Ante esta situación, y de modo similar a lo desarrollado por Braslavsky (1993) para el nivel secundario, la presencia de jardines de gestión privada representa

prácticas de autosegregación de los sectores económicamente mejor posicionados, quienes se retiran del ámbito público.

Este corrimiento produce que se continúen reproduciendo y se amplíen aún más las brechas entre los distintos fragmentos, así como que pierda peso el reclamo por la ampliación de servicios de gestión estatal, por el retiro de la esfera pública de actores sociales con mayores recursos para hacer presión. Como lo plantea Rodríguez Vignoli (2001), ello deriva en una reducción significativa de las estructuras de oportunidades.

Por último, dentro de la oferta formal, también encontramos 6 jardines de origen comunitario. En el Cuadro 22 es posible observar que, a excepción del caso del barrio La Justina, en que es oferta única, en el resto de los barrios esta oferta convive con jardines de gestión estatal y/o privada.

Ello puede responder al aumento de la demanda y al déficit de la oferta de gestión estatal en los barrios más poblados (Villa Dorrego y Los Ceibos). En estos casos el Estado, escuchando la demanda, encuentra como opción para la ampliación de la oferta el reconocimiento de estos establecimientos.

La misma motivación podría extenderse al caso de los barrios en los que la oferta formal comunitaria es acompañada en el territorio por instituciones de gestión privada y la gestión estatal está ausente; también sería el caso de los barrios en los que la oferta comunitaria formal y donde es única oferta.

Por último, en el caso de los barrios, menos poblados, pero con presencia de educación de gestión estatal y educación comunitaria (Lasalle y el Fortín) se trata de barrios con altos valores de NBI y déficit habitacional, donde el refuerzo de la oferta no arancelada es imperativo.

Dentro de la oferta no formal, 17 de los 22 jardines comunitarios son oferta única en sus barrios. En la mayoría de los casos se trata de barrios residenciales, donde se conjugan altos valores de NBI con el déficit habitacional, la tenencia irregular y el hacinamiento crítico en diferentes grados; se trata de barrios populares de composición homogénea donde la interacción con otros grupos sociales es escasa o nula.

Como lo presenta Rodríguez Vignoli (2001), la composición homogénea en términos socioeconómicos explica la reducción de activos y estructuras de oportunidades.

En estos barrios, la presencia única de oferta no formal de nivel inicial es una clara representación de ello.

Los otros 5 casos, en que los jardines de la oferta no formal conviven con ofertas formales, se trata de localidades con alto volumen poblacional. Allí la presencia de jardines comunitarios no formales alerta sobre la falta de vacantes en la oferta formal de gestión estatal y presiona asimismo para su aumento.

De este modo, como pudimos analizar a lo largo del presente apartado, la estructura de oportunidades que habilita cada barrio a las familias depende su ubicación en el territorio y de la composición socioeconómica de su población.

La oferta de nivel inicial que se inserta en ellos representa parte de esa estructura de oportunidades, y mantiene relación directa con las características del barrio.

Asimismo, pudimos observar que, en el caso de González Catán, donde la composición socioeconómica de la población es mayormente heterogénea, la oferta del nivel inicial se expande a partir de circuitos educativos diferenciados según las características socioeconómicas de las familias, al mismo tiempo que en las zonas de mayor vulnerabilidad dentro de la localidad, o bien no existe oferta del nivel o bien esta oferta es no formal.

Ambos casos es posible observar la falla del Estado educador como regulador del Mercado y la Comunidad, al mismo tiempo que da cuenta de su falla como garante de la igualdad de oportunidades educativas para los/as niños/as de la localidad.

## **Capítulo 5. Igualdad de oportunidades educativas en la primera infancia: una materia pendiente**

En función de los objetivos de investigación propuestos, en este capítulo presentamos los hallazgos, reflexiones y conclusiones derivadas de nuestro trabajo, en tres apartados.

En el primero de ellos abordamos los vínculos, no desprovistos de tensión, entre los diferentes formatos a través de los que tiene lugar la expansión del nivel inicial desde la sanción de la Ley de Educación Nacional. En el segundo, damos cuenta de los hallazgos derivados del análisis de la implementación de la expansión del nivel inicial en el territorio estudiado. Por último, presentamos nuestras reflexiones finales, que lejos de dar por cerrado el análisis, abren camino a nuevos interrogantes y líneas de investigación que contribuyan al conocimiento de la situación del acceso al derecho a la educación de niños/as en nuestro país.

### **5.1. Convivencia de la oferta formal y no formal como estrategia de expansión del nivel inicial.**

A lo largo del presente trabajo pudimos observar que la expansión de la oferta del nivel inicial en la Argentina, impulsada por la sanción de la Ley Federal de Educación (LFE) primero y por la Ley de Educación Nacional (LEN) después, adquirió características similares a los procesos de expansión del nivel que tienen lugar en Latinoamérica.

A partir de la suscripción a la Convención Internacional de los Derechos del Niño y a los subsiguientes tratados, declaraciones y marcos de acción tendientes a ampliar los derechos educativos de niños/as, tanto los países de la región como Argentina, se comprometieron a generar normativas, destinar recursos económicos y asumir como asunto de Estado la ampliación de la oferta educativa para niños/as de 0 a 6 años.

No obstante, al igual que en la mayoría de los países de la región (Rossel et al., 2015), en nuestro país es posible reconocer, tanto en los marcos legales como en las formas que adopta la ampliación de la cobertura formal de gestión estatal, una tendencia a privilegiar el ciclo 3 a 5 años por sobre el ciclo 0 a 2 años. Ello responde tanto a la tradicional instalación del nivel inicial como un ciclo preescolar preparatorio para la educación primaria como a una concepción de la educación maternal arraigada en las ideas de la derogada Ley 10903 de Patronato de Menores.

Por ello, como fue posible observar en el Capítulo 1, tanto en términos normativos como términos de cobertura la diferencia entre ambos ciclos del nivel inicial en nuestro país es muy marcada.

Así, pese al reconocimiento de la importancia de la educación “desde la cuna” (Jomtien,1990) al interior de la educación inicial se presenta una diferenciación por rango de edad, que incide en el tipo de ofertas destinadas a uno y otro ciclo.

Por otra parte, los países de la región también enfrentan importantes desafíos en torno a la universalización de la cobertura en las edades alcanzadas por la obligatoriedad, la disminución de la desigualdad en el acceso y la supresión de la desigual calidad de los servicios educativos derivada de la convivencia de formatos formales e informales.

Como lo presentan Rossel et al. (2015), al igual que en otros países de la región (México, Chile, Uruguay, Costa Rica) la expansión de la cobertura en Argentina desde 1993 a esta parte, se llevó adelante a través de articulaciones público-privado-social/comunitario, en donde las distintas ofertas inscritas tanto en formatos formales y no formales atienden a distintas poblaciones.

Esta fragmentación de la oferta, profundizada por los mecanismos por los que se lleva adelante la ampliación de la oferta, en nuestro país, reedita los mecanismos sociales de respuesta a la apertura de la educación a nuevos públicos.

Como pudimos evidenciar en el Capítulo 2, al igual que sucedió en otros niveles del sistema educativo a lo largo de la historia argentina, la constitución de circuitos

diferenciados se convirtió en el mecanismo que asumió la expansión de servicios educativos para niños/as de 45 días a 5 años.

Sin embargo, en el caso del nivel inicial es posible observar especificidades derivadas tanto de la desregulación con la que se llevó adelante el desarrollo de la oferta hasta la sanción de la LEF y la LEN, como de la ambigüedad de las políticas educativas nacionales para niños/as menores de 5 años, desarrolladas a lo largo del presente trabajo.

La sanción de la LEN implicó el reconocimiento de la integralidad del nivel inicial como la unidad pedagógica destinada a la educación de niños/as de 45 días a 5 años y supuso una conquista en pos de garantizar el derecho a la educación desde la cuna.

Al mismo tiempo, la inclusión de los jardines maternales como parte constitutiva del nivel, daba por saldada la tradicional escisión entre la función asistencial (asociada fundamentalmente al jardín maternal) y la función pedagógica (atribuida al jardín de infantes).

No obstante, una de las características específicas que diferencian la fragmentación del nivel inicial con, por ejemplo, la existente en el nivel secundario, es que se produce al interior mismo de la unidad pedagógica, es decir, entre jardines de infantes y jardines maternales.

Esta fragmentación se expresa tanto en la diferencial cobertura que tienen ambos ciclos como en su estatus legal (obligatoriedad, mandato de universalización, no obligatoriedad).

En relación a la cobertura, mientras que los jardines de infantes tienen una alta cobertura en las edades obligatorias de entre el 67% y el 77% (MEyD, 2016), en los jardines maternales, la cobertura es marginal, del orden del 5,3% (Aucilino et al, 2015).

Respecto del estatus legal, en el Capítulo 3 nos fue posible observar que la expansión de los servicios educativos de jardín de infantes es asumida como responsabilidad de corto plazo por parte del Estado, teniendo lugar principalmente

dentro del sistema educativo. Ello es así tanto por el carácter obligatorio de la educación desde los 4 años, como por el mandato de universalización de los servicios para 3 años, que marcan una primacía de la función pedagógica en la planificación de las políticas públicas para este ciclo del nivel.

En cambio, respecto de la expansión del ciclo maternal, sobre el que la normativa nacional no presenta detalle de las obligaciones que le caben al Estado, el incremento de la oferta estatal tiene lugar principalmente dentro de la educación no formal. Así, la ampliación en este ciclo del nivel inicial lo comandan las organizaciones comunitarias territoriales, en la mayoría de los casos acompañadas, financiadas y reguladas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, de las provincias y de los municipios.

Aquí, el corrimiento de los organismos educativos muestra la visión asistencial sobre el jardín maternal dentro de la política pública, que fue posible constatar para el caso de González Catán, analizado en el Capítulo 4.

Sin embargo, esta división no es igual para niños/as, sino que la fragmentación del nivel inicial se encuentra atravesada también por la variable socioeconómica. En el ciclo de 3 a 5 años, y principalmente en el de 0 a 2 años, ante la escasez de la oferta de gestión estatal crece, por un lado, la oferta no formal de gestión comunitaria destinada a cubrir la demanda de los sectores económicos más vulnerables; por el otro, también crece la oferta de gestión privada destinada a atender a niños/as de los sectores económicos más acomodados.

De este modo, como fue posible observar para los casos de La Matanza y la localidad de González Catán estudiados en el Capítulo 4, según las características de las familias y la estructura de oportunidades de los hogares y de los barrios en los que viven, niños/as son distribuidos en distintos establecimientos.

Por ello, en concordancia con los aportes de Filmus (2017) y Perazza (2017), en ambos ciclos del nivel es posible identificar dos circuitos bien diferenciados, aquel destinado a niños/as pertenecientes a segmentos sociales medios o altos, el de la

educación formal (de gestión estatal o privada), y aquel destinado a niños/as de familias de segmentos sociales más postergados, el de la educación no formal.

Estos circuitos están regidos por parámetros culturales y sociales distintos, derivados de la dependencia estatal que los regula o asiste, a saber, el Ministerio de Educación de la Nación en el primer caso y el Ministerio de Desarrollo Social en el segundo. Por ese motivo, en el nivel inicial, es posible identificar como variables de fragmentación de la oferta el ciclo (maternal/de infantes) y el tipo de oferta (formal/no formal).

Según la tipología anteriormente ensayada, dentro de la oferta del nivel inicial es posible reconocer los siguientes fragmentos:

- Jardines de infantes o con ambos ciclos de la educación formal centrados en la función pedagógica. Estos se dividen entre los de gestión estatal y los de gestión privada. En el caso de la Provincia de Buenos Aires, gestión privada contempla los jardines de origen privado y de origen comunitario reconocidos por la provincia dentro del sistema educativo.
- Jardines maternos de la educación formal centrados en la función pedagógica. Estos se dividen entre los de gestión estatal y los de gestión privada. En el caso de la Provincia de Buenos Aires, gestión privada contempla los jardines de origen privado y de origen comunitario reconocidos por la provincia dentro del sistema educativo.
- Jardines de infantes o con ambos ciclos de la educación no formal centrados en la función asistencial. Estos se dividen entre los de gestión estatal (dependientes de organismos distintos a educación)<sup>67</sup> y los de gestión comunitaria.
- Jardines maternos de la educación no formal centrados en la función asistencial. Estos se dividen entre los de gestión estatal (dependientes de

---

<sup>67</sup> Los jardines de infantes, de ambos ciclos y jardines maternos de la oferta estatal no dependientes de organismos de educación no poseen la gestión de los establecimientos, sino que regulan y financian los mismos (Ver CIPPEC s/f). No obstante, a fines analíticos, los distinguimos de aquellos sin reconocimiento estatal identificando a los primeros como establecimientos de la educación no formal de gestión estatal y a los segundos como de gestión comunitaria.

organismos distintos a educación), los de gestión privada<sup>68</sup> y los de gestión comunitaria.

Por otra parte, a lo largo del presente estudio fue posible identificar que, en los distintos ciclos del nivel inicial, el peso específico de cada uno de los circuitos en la conformación de la oferta es diferente. Como pudimos comprobarlo en el caso de La Matanza y en González Catán, mientras que en la atención educativa para niños/as de 3 a 5 años, el circuito formal es mayoritario (alrededor del 70%), en el caso de la oferta de 45 días a 2 años, la situación se revierte, primando la oferta de origen comunitario, principalmente del circuito no formal pero también dentro del formal.

Así, los preceptos de universalización de la sala de 3 presentes en la LEN aparecen como el eje rector de las políticas adoptadas por la provincia, dejando la universalización de la unidad pedagógica completa, expresada como meta en la LEP, como una propuesta de largo plazo, sin un lugar específico dentro de las políticas para el nivel dentro del ciclo político actual. Asimismo, la expansión de la oferta de CPI para el ciclo maternal encarada a nivel nacional, entra en tensión con las metas establecidas por la LEP y pone en duda la futura concreción de la universalización del nivel.

No obstante, en relación al ciclo 0 a 2 dos años en la Provincia de Buenos Aires también fue posible observar una preponderancia de la atención a niños/as de 2 años por sobre las otras edades comprendidas dentro del ciclo. Esta particularidad, derivada posiblemente de la normativa provincial de jardines que habilita a incluir la sala de 2 dentro de la oferta de jardines de infantes, constituye un elemento a profundizar en futuras investigaciones sobre la expansión del nivel “hacia abajo” en la Provincia.

Asimismo, el estudio del ciclo maternal dentro de González Catán nos permitió identificar que la oferta no formal de este ciclo presenta diferencias cualitativas en relación al rol de este tipo de oferta como estructura de oportunidad de los hogares. A diferencia de la oferta formal, la mayoría de los maternales comunitarios brindan

---

<sup>68</sup> Hacemos referencia a los espacios de juego, guarderías y otros formatos de gestión privada que atienden a niños/as de 0 a 2 años, que están por fuera de toda regulación y que funcionan amparándose en esta ausencia estatal (Redondo, 2012).

jornada completa, significando para las familias tanto un servicio educativo para niños/as como un lugar de cuidado durante la jornada laboral de sus familias. En relación a ello, sería pertinente investigar en futuros trabajos la influencia de la jornada completa en la elección de los jardines por parte de las familias.

Por último, en función de los hallazgos realizados a lo largo del presente estudio, consideramos importante señalar que, en el caso de la Provincia de Buenos Aires, la sanción de la Ley 14.628, que brinda un marco regulatorio para las instituciones de nivel inicial de origen comunitario, implicó un intento de reducir el circuito de educación no formal; al mismo tiempo que significó una estrategia para la ampliación de la cobertura dentro de la oferta formal para las edades alcanzadas por la obligatoriedad.

Estas acciones, se enmarcan en los preceptos de la LEP que establecen como responsabilidad del Estado Provincial dar solución a las situaciones de precariedad educativa que deriven de sus propias deficiencias; al mismo tiempo que interpela a la provincia al reconocimiento y reglamentación de los centros educativos que se encuentran por fuera de la oferta formal.

Sin embargo, el cambio de signo político nacional iniciado en 2015, tanto en la provincia como en la nación, y la extensión del formato de CPI a todo el país impulsado por el gobierno nacional, invita a estudiar en próximos trabajos, la continuidad o cambio de la política de reconocimiento de los jardines de origen comunitario en el marco provincial.

Por otro lado, la sanción de la Ley 14.628 en el marco provincial, da muestra de las particularidades que la organización federal de nuestro sistema educativo imprime a la expansión del nivel inicial y nos invita a analizar en futuros estudios, las singularidades que puedan surgir de la adopción y resignificación de la LEN en otras jurisdicciones educativas del país.

## **5.2. El territorio como espacio de expresión de la política educativa para la primera infancia.**

A lo largo del presente trabajo, nos fue posible distinguir las distintas manifestaciones de la fragmentación de la oferta del nivel inicial en el territorio. Además, de la mano de la conceptualización de Katzman (1999) sobre las fuentes de oportunidades pudimos identificar la diferencial participación de los actores sociales involucrados en la conformación de la oferta en las distintas zonas, localidades y barrios, como una de las causas de la profundización de la división entre estos circuitos.

En el análisis sobre la Provincia de Buenos Aires, que realizamos en el Capítulo 4, nos fue posible observar las formas que asume la distribución de la oferta formal, en sus distintos formatos, dentro del territorio.

Por un lado, el Estado avanza en la ampliación de la cobertura de arriba hacia abajo, de las salas obligatorias a las no obligatorias. Por este motivo, el crecimiento en el conurbano continúa centrándose en las salas de jardín de infantes, mientras que, en el resto de la provincia, donde la cobertura de las salas obligatorias es prácticamente universal, ha avanzado en la ampliación de la oferta de salas de jardín maternal.

Por su parte, el Mercado, representado por la oferta de educación privada, participa en la ampliación de la oferta de servicios educativos del nivel inicial, en función de un cálculo de beneficio que considera la concentración de la población, las características socioeconómicas de las localidades donde se inserta y el volumen de la participación de la oferta de gestión estatal en el territorio.

Así, a partir de nuestro estudio nos fue posible reconocer que, en el territorio provincial, la oferta de gestión privada se concentra en el conurbano bonaerense donde hay una mayor concentración de población y zonas de alto poder adquisitivo localizadas en contextos de segregación residencial. Al mismo tiempo, la gestión privada tiene un importante peso en la conformación de la oferta de jardines maternas también en el conurbano, donde la insuficiente oferta de gestión estatal impulsa la demanda de estas instituciones.

Frente a este escenario, consideramos relevante indagar, en futuros trabajos, las políticas de incentivo y apoyo a la apertura de jardines privados, el volumen de la oferta subsidiada dentro del nivel, y las características diferenciales que adopta esa política en

los distintos ciclos comprendidos en la unidad pedagógica. Ello podría brindar nuevos elementos para la formulación de políticas públicas tendientes a la expansión del nivel.

El estudio de la situación del nivel inicial en el caso de La Matanza nos permitió observar la distribución la oferta formal y no formal de jardines de infantes en función de las características socioeconómicas del territorio y el modo en que incidió la sanción de la Ley 14.628 en la composición de la oferta de gestión privada.

Inicialmente, identificamos que mientras que la oferta formal se concentra en las zonas más densamente pobladas y mejor posicionadas económicamente, la oferta no formal se localiza principalmente en las zonas de mayor vulnerabilidad del partido, cubriendo una importante proporción de la oferta en las edades obligatorias.

Asimismo, dentro de la oferta formal y coincidentemente con el comportamiento en el plano provincial, la oferta de gestión estatal se concentra en el ciclo correspondiente al jardín de infantes, mientras que la oferta privada se focaliza en el ciclo maternal. Ello responde a la caracterización de las motivaciones de los distintos actores sociales intervinientes en la conformación de la oferta descritas por Katzman (1999).

Sin embargo, dentro del oferta privada, en el caso de La Matanza, pudimos distinguir entre las instituciones de origen privado y las de origen comunitario. En los maternales identificamos que mientras que la oferta de origen privado es mayoritaria en la zona más rica y poblada del partido, la oferta de origen comunitario es mayoritaria en las zonas más vulnerables. Ello nos permite observar que la sanción de la Ley 14.628 favoreció la cobertura no arancelada en las zonas más vulnerables del partido.

Partiendo de estas observaciones es posible preguntarse por los mecanismos y lógicas que rigen el reconocimiento de la oferta comunitaria dentro de la oferta formal de la Provincia de Buenos Aires y el rol de los organismos municipales para la primera

infancia (por ejemplo, los consejos municipales para niños/as y jóvenes<sup>69</sup>) en este proceso. Este análisis excede los objetivos del presente trabajo, pero presenta una línea de estudio a ahondar en futuras investigaciones.

Por último, el estudio del nivel inicial en González Catán nos permitió analizar la distribución de la oferta formal y no formal en vinculación a las características socioeconómicas de los barrios de la localidad.

A partir de ese análisis, pudimos identificar las diversas formas en que se expresa la segregación educativa en el territorio. En línea los aportes de Rodríguez Vignoli (2001), en los barrios con mayor heterogeneidad socioeconómica y mayor concentración de población, la segregación educativa se expresa a través de la presencia de circuitos educativos diferenciados que distribuyen a alumnos/as en función de las características socioeconómicas de sus familias.

Al mismo tiempo, y siguiendo los aportes de Braslavsky (1999) y Kessler (2002) sobre las prácticas de autosegregación de las familias y las prácticas implícitas de selección del alumnado por parte de las escuelas, es posible suponer que el accionar de estos actores profundiza la segregación en territorios de composición social heterogénea.

En cambio, en aquellos barrios de composición social más homogénea, el tipo de oferta que se inserta en ellos depende del grupo social predominante en el territorio. Por ejemplo, mientras que, en los barrios más pobres y vulnerables de González Catán, encontramos que la educación no formal se constituye en la única oferta dentro del territorio; en los barrios mejor posicionados económicamente, prima la oferta de gestión privada “pura”.

---

<sup>69</sup> Los Consejos de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, son Organismos especializados en Infancia que tienen como finalidad promover, proteger y garantizar los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes. Son espacios abiertos y gratuitos atendidos por equipos profesionales preparados para recibir las consultas de niños, niñas y adolescentes que presenten alguna duda, inquietud o problema con sus derechos.

De este modo, el análisis georeferenciado de las distintas ofertas en el territorio nos permitió identificar las deficiencias del Estado tanto como garante de igualdad de oportunidades educativas de niños/as como regulador de las ofertas. Al mismo tiempo, este análisis nos permite dar cuenta cómo, ante estas falencias, la Comunidad asume un rol protagónico en los servicios educativos para niños/as de 45 días a 2 años principalmente, pero también en el ciclo de 3 a 5 años.

En el caso de los jardines de infantes, la oferta comunitaria de la educación no formal aparece como fuente de oportunidades de los hogares en múltiples sentidos, por un lado porque favorece el acceso a algún tipo de educación para niños/as que de otro modo no encontrarían vacantes; por el otro porque brindan un espacio de cuidado durante la jornada laboral de las madres; y por último, en relación a la población más vulnerable, se convierten en la herramienta para cumplimentar la contraprestación de asistencia a la educación obligatoria asociadas al cobro de la Asignación Universal por Hijo. En el caso de los jardines maternos, la comunidad aparece como un actor fundamental de la expansión de la oferta, al mismo tiempo que su presencia se convierte en un síntoma de la demanda insatisfecha por el Estado.

Por último, el estudio del vínculo entre las características socioeconómicas de los barrios y los distintos tipos de oferta nos permitió observar que la distribución en el territorio guarda relación directa con las características socioeconómicas de las localidades y los barrios, así como con el grado de homogeneidad o heterogeneidad de la composición de su población. Este fenómeno, analizado para el caso de los jardines de infantes de la localidad, es esperable que se manifieste también para el ciclo maternal, en tanto, como observamos en el Capítulo 4, la expansión de la oferta en este ciclo pareciera ir de la mano de la oferta preexistente de jardín de infantes.

### **5.3. Reflexiones finales.**

Retomando nuestro objetivo central, la caracterización de los circuitos educativos en el nivel inicial, observamos que, desde la sanción de la Ley de Educación Nacional hasta la actualidad, el Estado atiende el mandato de extensión de la oferta del nivel inicial presente en esta Ley y en los tratados internacionales suscriptos por la Argentina, a través de dos organismos: el Ministerio de Educación y el Ministerio de

Desarrollo Social, los cuales a su vez comandan la oferta formal y no formal del nivel, respectivamente.

En el caso de los jardines de infantes, que contienen la educación obligatoria, hay una preeminencia de la participación de los organismos de educación por sobre los de desarrollo social. En cambio, en el caso de los jardines maternos, que atienden a niños/as no incluidos en la educación obligatoria, la situación se invierte resaltando el valor asistencial que desde las políticas públicas se otorga a este ciclo de la educación inicial.

Asimismo, la división y compartimentación de la política de primera infancia provoca mayor diferenciación y fragmentación de la oferta que la sucedida en los otros niveles. Mientras que, a lo largo de la historia argentina, la conformación de circuitos educativos diferenciados tenía como rector último al Ministerio de Educación, en el caso del nivel inicial, el rasgo distintivo es que no sólo se trata de fragmentos destinados a distintas poblaciones, sino que el eje rector de cada uno de ellos responde a lógicas organizacionales de dos ministerios con misiones distintas, Educación y Desarrollo Social. Como lo mencionan Filmus (2017) y Perazza (2017), oferta educativa para sectores medios y altos para ricos y CPI o CDI para pobres.

De este modo, la proliferación de propuestas diferenciadas según destinatarios y dependencias gubernamentales profundiza la fragmentación de la oferta según el origen social de niños/as reproduciendo las desigualdades sociales entre infancias que debieran ser portadoras de iguales derechos.

Esta fragmentación se presenta con mayor intensidad aún al interior del nivel inicial, en tanto, las políticas públicas nacionales generaron una división “de hecho” de la política destinada a niños/as de 45 días a 5 años, asignándose la responsabilidad sobre las políticas para el ciclo maternal al Ministerio de Desarrollo Social y las políticas para niños/as asistentes a jardín de infantes, a Ministerio de Educación.

De esta manera, pese al reconocimiento de la unidad pedagógica por parte de la Ley de Educación Nacional, la práctica continúa reproduciendo la concepción asistencial de la educación en los primeros años de vida, presente en nuestro país desde la sanción de la derogada Ley 10.903 en 1919.

En este contexto no sorprende que, en el ciclo de políticas educativas iniciado en 2015, que tiene como eje rector el Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina Enseña y Aprende”, los jardines maternos no gocen de líneas de acción específicas en materia de infraestructura, ampliación de la cobertura y formación docente<sup>70</sup>. De modo contrario, al observar las líneas de acción del Ministerio de Desarrollo Social nos encontramos con la sanción del Plan Nacional de Primera Infancia, presentado como “una herramienta para garantizar el desarrollo integral de niños y niñas de 45 días a 4 años inclusive, en situación de vulnerabilidad social en pos de favorecer la promoción y protección de sus derechos” (Decreto 574/2016, Art.1). Queda expresada en estos planes la concepción de política pública en materia de primera infancia del actual gobierno nacional.

De este modo, el Estado Nacional incumple con su función como garante de los derechos educativos de niños/as, en tanto, su accionar fomenta la fragmentación de la oferta atentando contra la igualdad de oportunidades que, según las leyes y normativas vigentes en nuestro país, debería ser el norte de la política educativa. Asimismo, en materia de educación maternal, el deslinde de responsabilidades por parte de los organismos de educación de su rol de proveedor de la oferta, así como de la regulación y control de la oferta no formal que prolifera de la mano del aumento de la demanda, atenta simultáneamente contra los derechos de niños/as y de las madres trabajadoras.

Por ello, consideramos importante destacar la sanción de la Ley 14.628 como un camino loable para la reunificación del nivel inicial.

Esta Ley permitió encarar el reconocimiento progresivo de las instituciones comunitarias del nivel inicial dentro del sistema educativo provincial, estableciendo condiciones materiales y pedagógicas similares a las del resto de la educación formal, que permiten garantizar el derecho a una educación de calidad desde la primera infancia.

---

<sup>70</sup> El único objetivo en relación a los jardines maternos presente en el Plan Argentina Enseña y Aprende, propone el “Fortalecimiento del cuidado y la atención integral de la primera infancia, priorizando las poblaciones en situación de vulnerabilidad” (Inc. 1.1.2).

Así, este proceso, aunque insuficiente e inconcluso, representa un esfuerzo del Estado por reunificar dentro del sistema educativo formal la oferta del nivel inicial, asignando a una sola área del Estado, la Dirección General de Escuelas, el gobierno, supervisión y contralor de la expansión del nivel inicial dentro de la provincia.

Por lo expuesto, y pese a la incierta continuidad de esta política provincial al calor de los cambios de la política nacional y provincial, consideramos que el camino propuesto por la Ley 14.628 se presenta como el más acertado para garantizar la igualdad de oportunidades de niños/as y erradicar fragmentación de la oferta en el nivel inicial.

No obstante, la continuidad de esta política por sí sola no alcanza para garantizar el acceso a una educación de calidad desde la primera infancia, sino que debe ser acompañada por otras que, en consonancia con los preceptos de la LEN: favorezcan la ampliación de la oferta en las zonas socioeconómicamente más desfavorecidas; aumenten la cantidad de instituciones que ofrecen jornada completa; generen incentivo para la inversión privada a través de subsidios y otras facilidades que posibiliten el crecimiento de la gestión privada en el nivel. Asimismo, la totalidad de las instituciones que atienden niños/as de 0 a 5 años, tanto de la oferta formal como no formal, deben formar parte de un registro único, que permita dimensionar la oferta y la demanda real en el nivel.

Por último, para cumplir con el compromiso asumido por la LEN y por los tratados internacionales firmados por el país sobre los derechos educativos de los más pequeños, el Estado debe asumir como su responsabilidad de corto y mediano plazo la expansión de la oferta para niños/as de 45 días a 2 años; sin ello difícilmente podamos garantizar el derecho a la educación de niños/as desde la cuna ni el derecho de sus madres al trabajo, reproduciendo, por omisión, la perpetuación de círculos de pobreza en amplios sectores de nuestra población.

## **Bibliografía**

Abad, S y Cantarelli, M. (S/D). *“Nuevos escenarios para la construcción político institucional”*. Clase 02 (virtual) del Ciclo de Formación en Planeamiento y Gestión de las Políticas Educativas. IPE UNESCO.

Alves, F.; Creso, F. y De Queiroz Ribeiro, LC. (2008). Segregación urbana y rezago escolar en Río de Janeiro. En *Revista de la CEPAL, N° 94*, (p.133-148).

Aulicino, C., Gerenni, F., y Acuña, M. (Octubre de 2015). Primera infancia en Argentina: políticas a nivel nacional. En *Documento de Trabajo N°142, CIPPEC*. Buenos Aires.

Baravalle et al. (2010). Proyecto: Ocupación y desempleo: redes socio-laborales en el partido de La Matanza. Universidad Nacional de La Matanza.

Batiuk, V. e Itzcovich, G. (2005). El Nivel Inicial en el Sistema Educativo Argentino: Una aproximación cuantitativa. Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente del Ministerio de Educación de la Nación.

Batiuk, V. (2008). Una aproximación al estado de situación de la Educación Infantil en Argentina. Instituto para el Desarrollo y la Innovación Educativa (IDIE-OEI/Xunta de Galicia) Argentina.

Batiuk, V. (2015) Las oportunidades educativas en el nivel inicial en Argentina: aportes para mejorar la enseñanza. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UNICEF, 2015.

Blanco, M. (2012). Segmentación y Fragmentación en el Sistema Educativo Argentino Tesina de especialización para la Maestría en Ciencias Sociales con Orientación en Educación. FLACSO Argentina.

Blanco Guijarro, MR. (2005). La educación de calidad para todos empieza en la primera infancia. En *Revista Enfoques Educativos 7*, (p.11-33), Departamento de Educación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

Bobadilla, Heredia, Pugliese, Ragno (Agosto 2016). Participación Ciudadana y Contaminación Ambiental en el partido de La Matanza. *RInCE, N°13, Vol.7*.

Bourdieu (2008) *Capital cultural, escuela y espacio social*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores Argentina, 2008.

Braslavsky, C. (1985). *La discriminación educativa en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Buenos Aires, Editor Latinoamericano.

Braslavsky, C. (1993). Transformaciones en curso en el sistema educativo argentino. FLACSO Programa Argentina, Buenos Aires.

Buenos Aires Ciudad (2019). “Centros de Primera Infancia”. Recuperado de <http://www.buenosaires.gob.ar/>

Campaña Argentina por el Derecho a la Educación (CADE) (Julio 2017). El derecho a la educación en la Argentina. ¿Hacia dónde van las políticas educativas actuales”? Bs. As. Argentina. Recuperado de: <http://aulaabierta.unahur.edu.ar/>

Carli, S. (1999). La infancia como construcción social. En: Carli, S. *De la familia a la escuela*. Buenos Aires: Santillana.

Carli, S. (2002). *Niñez, Pedagogía y Política, Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955*. Buenos Aires: Edición Miño y Dávila.

Cecchini y otros (eds.). (2015) *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Libros de la CEPAL, N° 136, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CIPPEC, s/f: Análisis de los Centros de Primera Infancia. Principales resultados Informe preliminar. Recuperado de: <https://www.cippec.org/>

Compromiso Hemisférico por la Educación de la Primera Infancia (2007). V Reunión de Ministros de Educación en el ámbito del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) de la Organización de Estados Americanos. Reunión realizada en Cartagena de Indias, Colombia, del 14 al 16 de noviembre de 2007. Recuperado de: <https://www.oei.es/>

Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y de la niña (1989). UNICEF. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Recuperado de: <https://www.unicef.org>

Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia (2010). Reunión realizada en Moscú, Federación de Rusia, 27 a 29 de septiembre del 2010. Recuperado de: <https://unesdoc.unesco.org/>

Declaración Mundial sobre Educación para Todos. Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje (1990). UNESCO para la Secretaría del Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos. Reunión realiza en Jomtien, Tailandia, 5 al 9 de marzo, 1990. Recuperado de: <http://www.unesco.org>

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/>

Diker, G. (2001). Organización y Perspectivas de la Educación Inicial en Iberoamérica: Principales Tendencias. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Disponible en <http://www.oei.es/>

Diker, G. (2002). Organización y perspectivas de la Educación Inicial en Iberoamérica: Principales tendencias, Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Disponible en <http://www.oei.es/>

DINIECE (Mayo-Junio 2007) El nivel inicial en la última década: desafíos para la universalización. En *Boletín/DINIECE*. Año 2. N° 2.

Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires (2008). Dirección General de Cultura y Educación Diseño curricular para la educación inicial. Diseño Curricular. 2. Educación Inicial. I. Recuperado de: <http://www.abc.gob.ar/>

Dirección de Información y Estadística de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. Estadística Educativa Anual 2016. Recuperado de: <http://www.abc.gob.ar/>

Dirección de Información y Estadística de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. Mapa escolar. Recuperado de: <http://www.abc.gob.ar/>

Dussel, I. y Pineau, P. (1995). De cuando la clase obrera entró al paraíso: La Educación Técnica Estatal en el primer peronismo. En Puiggros, A. *Discursos pedagógicos e*

*imaginario social en el peronismo (1945-1955)*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Galerna.

Ferro, L.; Abal Medina, M.D.; Ortega, M.I. y Vázquez, S.A. (2010). Educación Inicial e Infancia. Situación de la educación inicial en la Argentina y perspectivas para su universalización. En Congreso Iberoamericano de Educación. Metas 2021. Buenos Aires, Argentina, 13 al 15 de Septiembre, 2010.

Filmus, D. (1986). *El pasaje de la primaria a la secundaria*. Buenos Aires.

Filmus, D. (2017). La restauración de las políticas neoliberales en la educación argentina. En Filmus, D. (Comp) *Educación para el mercado. Escuela, universidad y ciencia en tiempos de neoliberalismo*. Buenos Aires. Argentina: Editorial Octubre.

Gentili, P. (2001). Un zapato perdido. En *Cuadernos de pedagogía*. N°308. (p.24). Barcelona. Recuperado de: <https://www.oei.es/>

Groisman, F. y Suarez, A. (2005). Segregación residencial en el Gran Buenos Aires. En Cuarta Jornada sobre Mercado de Trabajo y Equidad en Argentina, Diciembre 2005, Universidad Nacional General Sarmiento.

Groisman, F. y Suarez, A. (2006). Nuevos desarrollos en la segregación residencial en el Gran Buenos Aires. En Quintas Jornadas sobre mercado de trabajo y equidad en la Argentina, Universidad Nacional de San Martín, 2006.

Groisman, F. y Suarez, A. (Mayo 2007). Segregación residencial en el Gran Buenos Aires, Versión preliminar.

Ierullo, M. y Maglioni, C. (2015). *Construyendo caminos en derechos: Coordinadora de Jardines Maternales Comunitarios de La Matanza: un recorrido por su trayectoria y análisis de los desafíos a futuro*. San Justo, Buenos Aires: Grupo Editor.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (Octubre 2012) “Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 Censo del Bicentenario Resultados definitivos, Serie B N° 2”. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <https://www.indec.gov.ar/>

Itzcovich, G. (Octubre 2011). Inclusión educativa en contextos de segregación espacial. En *Cuaderno 11. SITEAL*. Recuperado de: <http://www.siteal.iipe.unesco.org/>

Itzcovich, G. (Septiembre 2013). La expansión educativa en el nivel inicial durante la última década. En *Cuaderno 16. SITEAL*. Septiembre. Recuperado de: <http://www.siteal.iipe.unesco.org/>

Karolinski, M. (2015) Políticas educativas y organizaciones sociales en la Provincia de Buenos Aires. El proceso de oficialización de los jardines comunitarios (2003-2013). Tesis presentada para cumplimentar los requisitos finales para la obtención del título de Magister de la Universidad de Buenos Aires en Educación, Pedagogías críticas y problemáticas socioeducativas.

Kaztman, R. (1999), "Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay", (LC/MVD/R.180), Montevideo (CEPAL). Publicaciones de las Naciones Unidas. Recuperado de: <https://www.cepal.org/>

Kessler, G. (2002). *La experiencia fragmentada. Estudiantes y profesores en las escuelas medias de Buenos Aires*. Buenos Aires: IPE-UNESCO.

Krawczyk, N. (Agosto 1989). Los Procesos Institucionales y la discriminación educativa en los colegios secundarios argentinos. En *Revista Propuesta Educativa. N° 1*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores.

Krichmar, F. "Presentación COCEDIC Argentina". Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=UE3EN86Bils>

Larrosa, J. (2000). El enigma de la infancia o lo que va de lo imposible a lo verdadero. En Larrosa, J. *Pedagogía Profana*. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas.

Ley Nacional N° 1420 (1884). Principios Generales de la Enseñanza Pública de las Escuelas Primarias. Publicada en R.N. 1882/84, p.782.

Ley Nacional N° 23.849. Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el 22 de Octubre de 1990.

Ley Nacional N° 24.195. Ley Federal de Educación. Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el 05 de Mayo de 1993.

Ley Nacional N° 26.061. Ley de Protección Integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes. Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el 26 de Octubre del 2005.

Ley Nacional N° 26.206. Ley de Educación Nacional. Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el 28 de Diciembre del 2006.

Ley Nacional N° 27.045. Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el 07 de Enero de 2015.

Ley Nacional N° 27.064. Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el 15 de Enero de 2015.

Ley Provincial N° 5096. Provincia de Buenos Aires. Publicada en el BO N° 10615 el 16 de Diciembre de 1946.

Ley Provincial N° 5650. Provincia de Buenos Aires. Publicada en el BO N° 11980 el 13 de Septiembre de 1951.

Ley Provincial N° 5651. Provincia de Buenos Aires. Publicada en el BO N° 11980 el 13 de Septiembre de 1951.

Ley Provincial N° 11.612. Provincia de Buenos Aires. Publicada en el BO N° 22815 del 23 al 31 de Enero de 1995.

Ley Provincial N° 13.574. Provincia de Buenos Aires. Publicada en el BO N° 25546 el 28 de Noviembre del 2006.

Ley Provincial N° 13.688. Provincia de Buenos Aires. Publicada en el BO N° 25692 el 10 de Julio del 2007.

Ley Provincial N° 14.628. Provincia de Buenos Aires. Publicada en el BO N° 27419 el 10 de noviembre de 2014.

Linares, M.C. (2007). Ley Laínez, la discusión por el mínimo; en Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología *A Cien Años de la Ley Laínez*. Recuperado de: <http://repositorio.educacion.gov.ar>

Mayol, M. (2011) En “Foro sobre políticas de nueva generación contra la pobreza y las desigualdades”. *Educación desde la cuna para todos y todas. “Hacia una agenda de prioridades para la atención educativa en la primera infancia en la Argentina”*. Universidad Nacional de San Martín.

Malajovich, A. (2016). El Jardín de Infantes y sus desafíos en la Argentina del siglo XXI; en Kaufmann, V. (comp.) *Primera infancia: panorama y desafíos para una mejor educación*. Buenos Aires: Grupo Editor Aique.

Malajovich, A. (2000). El juego en el nivel inicial. En Malajovich, A. (comp.) *Recorridos didácticos en el nivel inicial*. Buenos Aires: Paidós.

Malajovich, A. (2006). El nivel inicial. Contradicciones y polémicas. En Malajovich, A. (Comp.) *Experiencias y reflexiones sobre la educación inicial: Una mirada latinoamericana*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Mezzadra, F. y Rivas, A. (2010) “Aportes estatales a la educación de gestión privada en la Provincia de Buenos Aires”, *Documento de Trabajo N°51*, CIPPEC, Buenos Aires, noviembre de 2010.

Ministerio de Desarrollo Social. Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia. Comisión de Promoción y Asistencia de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios (CoCeDIC) (2015) *Estándares de Inclusión para los Centros de Desarrollo Infantil, 2015*, Ministerio de Desarrollo Social. Aprobados por el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia el 16 de julio de 2015. Recuperado de <https://www.desarrollosocial.gob.ar/>

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (Junio de 2015). Estudios de Población de la Provincia de Buenos Aires. Publicación semestral de datos, análisis y estudios sociodemográficos. Año 1, N° 1.

Ministerio de Educación y Deportes de la Nación (2016). Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina Enseña y Aprende”. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/>

Ministerio de Educación y Deportes de la Nación (Junio 2016). Secretaria de Innovación y Calidad Educativa. Dirección Nacional de Información y Estadísticas Educativas. *La cobertura del nivel inicial en Argentina. Situación y tendencias en contexto*. Serie Apuntes de Investigación.

Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación. (2018). Secretaría de Innovación y Calidad Educativa, Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas, Dirección de Información y Estadística Educativa, Red Federal de Información Educativa. Padrón de establecimientos 2018. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/>

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (2017). Las mujeres en el mercado de trabajo. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/>

Murillo, F. (2011). *Planear el barrio: urbanismo participativo para construir el derecho a la ciudad*. Buenos Aires: Cuentahilos.

Normas APA (2019). Recuperado de: <https://normasapa.com/>

Observatorio del conurbano bonaerense. (2017). La Matanza. Recuperado de: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/>

Pautassi, L. y Zibecchi, C. (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. En *Serie Políticas Sociales 159*. CEPAL. Santiago de Chile.

Perazza, R. (2017). Concepciones alrededor del niño y las definiciones de políticas públicas. En *Revista Voces en el Fénix*. Año 8, N° 66. Buenos Aires.

Pinau, P. (2008) “La educación como derecho”. Fe y Alegría. Movimiento de Educación Integral y Promoción Social. Recuperado de: <http://www.amsafeiriondo.org.ar/>

Ponce, R. (Junio 2016) Políticas educativas para la primera infancia en la Provincia de Buenos Aires: Entre leyes y debates parlamentarios (1946-1952). En *Revista de Estudios Marítimos y Sociales. REMS*. Año 9, N° 9.

Redondo, P. (Junio 2012). Políticas en debate: la atención educativa de la primera infancia en la Argentina. En *Propuesta Educativa Número 37*. Año 21, Vol 1, p. 6-16.

Redondo, S. (Diciembre, 2016) La movilidad femenina. En *Revista Mobilitas II, N°2*, p.76-86.

Rodríguez Vignoli, J. (2001) Segregación residencial socioeconómica: ¿Qué es? ¿Cómo se mide? ¿Qué está pasando?, ¿Importa? Proyecto Regional de Población CELADE-FNUAP.

Rossel, Rico y Filgueira (2015). Capítulo III. Primera infancia e infancia; en Simone Cecchini y otros (eds.). *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Libros de la CEPAL, N° 136, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Rozengard, A. (2017) Patria es donde uno jugó de niño. Lo local, el cuidado y la educación de la primera infancia. En *Revista Por Escrito, N°11*. Fundación Arcor.

Sartori, G. (1984). *La política, lógica y método en las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económico.

SITEAL (2009) Primera Infancia en América Latina: Situación actual y las respuestas desde el Estado. Informe sobre tendencias sociales y educativas en américa latina 2009. Recuperado de: <http://www.siteal.iipe.unesco.org/>

OCDE (2011). ¿La asistencia a educación infantil, se traduce en mejores resultados en el aprendizaje escolar? *PISA in focus N° 1*.

Tedesco, Juan Carlos (1986). *Educación y Sociedad en La Argentina (1880, 1945)*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Siglo XXI.

Tiramonti,G. (Agosto 2004) La configuración fragmentada del Sistema Educativo Argentino. En *Cuaderno de pedagogía*. Año VII, N° 12, Buenos Aires.

Tiramonti, G (2004) *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes de la escuela media*. Buenos Aires: Manantial.

Torres, H. (2001). Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. En *Revista Eure*. Vol XXVI, Número 80. p. 35-36. Santiago de Chile.

Tvargenta999 (2015) “Macri Scioli - Debate Completo HD (15 de Noviembre de 2015)”. En Youtube. Recuperado de: [https://www.youtube.com/watch?v=H7Lnw-fk\\_k](https://www.youtube.com/watch?v=H7Lnw-fk_k)

UNESCO (Marzo 2001) Declaración de Cochabamba y recomendaciones sobre políticas educativas al inicio del siglo XXI. Cochabamba, Bolivia. UNESCO/OREALC, Santiago de Chile. Recuperado de: <https://unesdoc.unesco.org/>

UNESCO (Septiembre 2010) Atención y educación de la primera infancia. Informe regional. Informe preparado para la conferencia mundial Atención y Educación de la Primera Infancia, Moscú.

UNSAM (2011). Foro sobre “Políticas de nueva generación contra la pobreza y las desigualdades: los servicios de Atención a la Primera Infancia y la incorporación de las Mujeres al Mercado de Trabajo”.

Vázquez, E. (2012). Segregación Escolar por Nivel Socioeconómico. Midiendo el fenómeno y explorando sus determinantes. En *Documento de trabajo N° 128*, Enero 2012, CEDLAS. Recuperado de: [www.cedlas.econo.unlp.edu.ar](http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar)

Vegas, Cerdán Infantes, Dunkelberg y Molina (2006) Evidencia Internacional sobre Políticas de la Primera Infancia que Estimulen el Desarrollo Infantil y Faciliten la Inserción Laboral Femenina. En *Documento de Trabajo 01/06*. Banco Mundial.

Veleda, C. (2003) Mercados educativos y segregación social. Las clases medias y elección de la escuela en el Conurbano Bonaerense. En *Documento de trabajo N° 12*, Área de política educativa, CIPPEC.

Veleda, C. (2005) Efectos Segregatorios de la oferta educativa, el caso del conurbano bonaerense. En *Documento de trabajo N° 5*, Área de política educativa, CIPPEC.

Veleda, C. (2009) Regulación estatal y segregación educativa en la Provincia de Buenos Aires. En *Revista de Política educativa*, N° 1, Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.

Visintin, M (2017). Guarderías, Jardines maternos, Comunitarios, Centros de Primera Infancia...Instituciones y miradas sobre la educación en los primeros años. En *Revista Voces en el Fénix*. Año 8 N°66. Buenos. Aires.

Wikimapia (2018). Recuperado de: <http://wikimapia.org/>

Zibecchi, C. (Verano 2013) Organizaciones comunitarias y cuidado en la primera infancia: un análisis en torno a las trayectorias, prácticas y saberes de las cuidadoras. En *Trabajo y Sociedad Sociología del trabajo – Estudios culturales – Narrativas sociológicas y literarias NB - Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet) N° 20*, Santiago del Estero, Argentina. Recuperado de [www.unse.edu.ar/](http://www.unse.edu.ar/)

## Anexo I: Leyes de Educación vigentes y el nivel inicial en los países de la región.

LEYES DE EDUCACIÓN VIGENTES Y EL NIVEL INICIAL EN PAISES DE LA REGION						
GRUPO	PAIS	LEY	AÑO	OBLIGATORIEDAD (edad teórica)	EDAD	DENOMINACION
Antes de 1980	Panamá	Ley Orgánica de Educación	1946 revisada en 1995	4 y 5 años	0 a 5 años	Educación preescolar (3 ciclos)
	Costa Rica	Ley Fundamental de Educación	1957 revisada en 1958, 1992, 1996 y 2001		0 a 6 años	Educación preescolar
	Cuba	Ley de Nacionalización general y gratuidad de la enseñanza	1961 / En 1980 y 1984 reglamenta funcionamiento de los círculos infantiles	no obligatorio	0 a 6 años	Educación infantil
	Honduras	Ley Orgánica de Educación	1966	no obligatorio	3 a 6 años	Educación preescolar
Década 80	Venezuela	Ley Orgánica de Educación	1980 revisada en 1999	5 años	0 a 5 años	Educación preescolar
	Ecuador	Ley de Educación y Cultura	1983 revisada en 1992, 1999, 2000 y 2003	no obligatorio	4 a 6 años	Educación pre primaria
Década 90	Guatemala	Ley Nacional de Educación	1991 revisada en 2006	5 años	0 a 5 años	Educación inicial y pre primaria
	México	Ley General de Educación	1993 revisada en 2000, 2003, 2004, 2005 y 2006	5 años (2004-2005) 4 años (2005 - 2006) y 3 años (2008-2009)	0 a 5 años	Educación inicial
	Bolivia	Ley de Reforma Educativa	1995	no obligatorio	0 - 5 años	Educación inicial
	Colombia	Ley General de Educación	1994	5 años	0 a 5 años	Educación preescolar
	El Salvador	Ley General de Educación	1996 revisada en 2000, 2003 y 2005	4 a 6 años	0 a 6 años	Educación inicial y parvularia
	Brasil	Ley de Directrices y Bases de la Educación	1996 revisada en 1997, 2001 y 2003	no obligatorio	0 a 6 años	Educación infantil
	Rep. Dominicana	Ley General de Educación	1997	5 años	0 a 6 años	Educación inicial
	Paraguay	Ley General de Educación	1998	5 años	0 a 5 años	Educación inicial y preescolar
Posterior al 2000	Perú	Ley General de Educación	2003	implementación progresiva de 3 a 5 años	0 a 5 años	Educación inicial
	Nicaragua	Ley General de Educación	2006	no se especifica	0 a 5 años	Educación inicial
	Argentina	Ley Nacional de Educación	2006	5 años	0 a 5 años	Educación inicial
	Uruguay	Ley de Educación	2008	4 y 5 años	0 a 5 años	Educación en la primera infancia e inicial
	Chile	Ley de Educación	2009	no obligatorio	0 a 5 años	Educación parvularia

Fuente: Primera Infancia en América Latina: Situación actual y las respuestas desde el Estado. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina (SITEAL, 2009).

## **Anexo II: Encuesta telefónica a instituciones de educación inicial en González Catán.**

Buenos días/tardes. Mi nombre es Mercedes Blanco estoy realizando mi tesis de maestría en educación de FLACSO Argentina sobre los jardines maternales. Para ello, estoy haciendo una breve encuesta telefónica que no le llevará más de 5 minutos responder.

1. ¿Atienden niños/as de 0 a 2 años?

NO Pasa a pregunta 2.

SI Pasa a pregunta 3.

2. Podría recomendarme algún jardín de la zona de González Catán que atienda niños de 0 a 2 años. (Tomar nota del nombre del jardín y de los datos que pase el encuestado)

Fin de la encuesta

3. ¿Podría indicarme cuantas salas tienen por año (0, 1, 2) y aproximadamente la cantidad de alumnos/as en cada una de ellas?

Sala de 0 Alumnos/as 0

Sala de 1 Alumnos/as 1

Sala de 2 Alumnos/as 2

Multiedad Alumnos/as multiedad

4. ¿Podría indicarme cuantos maestros/as o acompañantes hay por sala? (Tomar nota de lo informado por el encuestado)

5. ¿Es turno simple (mañana y tarde) o doble?

Simple

Doble

6. ¿Es un jardín de educación pública, privada o comunitaria?

Pública Fin de la encuesta

Privada Fin de la encuesta

Comunitaria Pasa a pregunta 7

7. ¿Cuentan con algún tipo de reconocimiento oficial o ayuda económica por parte de la provincia o el municipio? (Tomar nota de lo informado por el encuestado)

8. ¿Podría indicarme la dirección de la escuela? (Tomar nota de lo informado por el encuestado). Fin de la encuesta.

### **Anexo III. Abreviaturas**

AEPI: Atención y educación de la primera infancia.

AUE: Asignación Universal por Embarazo.

AUH: Asignación Universal por Hijo.

CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

CDI: Centros de Desarrollo Infantil.

CPI: Centros de Primera Infancia.

DGCyE: Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

DIPREGEP: Dirección de Educación de Gestión Privada de la Provincia de Buenos Aires.

ECOVNA: Encuesta sobre Condiciones de Vida de Niñez y Adolescencia.

LEN: Ley de Educación Nacional.

LEP: Ley de Educación Provincial.

LFE: Ley Federal de Educación.

MEN: Ministerio de Educación de la Nación.

RA: Relevamiento Anual.

RENEPI: Registro de espacios de primera infancia.

SENNAF: Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.