



# **Educación en la Primera Infancia: una deuda pendiente del Gobierno de la Ciudad**

Lic. Sonia Lombardo

Centro de Estudios para el Desarrollo Económico  
y Social Urbano

Noviembre - 2018

En nuestro país la Ley de Educación Nacional promueve, adhiriendo a declaraciones y tratados internacionales<sup>1</sup>, el cuidado y la educación de la primera infancia desde el momento del nacimiento, considerando a lxs niñxs como sujetxs plenxs de derechos y abandonando la idea tradicional de infancia como mero objeto de tutela o cuidado.

A partir de la sanción de la ley, en el año 2006, se extendió la universalización de la sala de 4 años y se planteó el nivel inicial como una unidad pedagógica en la que se distinguen dos ciclos: el Jardín Maternal que comprende desde los 45 días hasta los 2 años y el Jardín de Infantes que lo hace desde los 3 a los 5 años. En el 2014, a través de una modificación, se instaló la obligatoriedad a partir de los 4 años.

En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, la constitución establece desde el año 1996 en su artículo 24 que “La Ciudad asume la responsabilidad indelegable de asegurar y financiar la educación pública, estatal laica y gratuita en todos los niveles y modalidades, a partir de los cuarenta y cinco días de vida hasta el nivel superior, con carácter obligatorio desde el preescolar hasta completar diez años de escolaridad, o el período mayor que la legislación determine”. Sin embargo, año a año quedan cada vez más chicxs del nivel inicial fuera del sistema público, vulnerando su derecho a la educación y generando graves dificultades para las familias.

Existen diferentes propuestas en la ciudad que abordan la educación en la primera infancia. Sus principales diferencias radican en el ciclo de la educación inicial que atienden, el enfoque desde el cual la conciben, la forma de organización institucional que adoptan y la relación que tejen con el Estado.

Dentro de la órbita del Ministerio de Educación se encuentran los Jardines Maternales y las Escuelas infantiles que brindan educación a niñxs de 45 días hasta los 2 años en el primer caso y hasta los 5 años en el segundo; cuentan con equipo de conducción completo y tienen modalidad de jornada simple con comedor, completa o extendida. Los Jardines Infantiles Nucleados, que son aquellos que reúnen secciones ubicadas en diferentes establecimientos bajo la conducción de un equipo itinerante, están destinados a niñxs de entre 1 y 5 años y cuentan con jornada simple (con o sin comedor) y jornada completa. Por último, también existen los Jardines de Infantes Comunes, los cuales reúnen en un sólo edificio ocho o más secciones a cargo de un equipo directivo y ofrecen jornada simple o completa; y los Jardines de Infantes Integrales, que son instituciones de jornada completa<sup>2</sup>.

A través de estas propuestas, la matrícula actual de educación inicial en la Ciudad es de 53 mil niñxs. Sin embargo, según datos del CENSO 2010, son aproximadamente 166 mil lxs niñxs entre 0 y 4 años en la CABA, y hoy ascenderían a más de 206 mil. De esta manera el problema queda

---

<sup>1</sup> Declaración Mundial sobre Educación para Todos, 1990; Convención Internacional sobre los derechos del Niño, 1989; Ley de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes.

<sup>2</sup> Información extraída de

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

planteado: hay más de 150 mil niños que están por fuera de la educación inicial en la escuela pública.

En este contexto cobran especial relevancia la experiencia de los Centros de Primera Infancia (CPI) que fueron creados en el año 2009 a partir de un programa desarrollado en el ámbito de la Dirección General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat. Estos centros trabajan bajo la forma de “gestión asociada” entre el Estado y organizaciones de la sociedad civil y ofrecen espacios educativos a niños entre los 45 días y los 2 años. Mientras el GCBA asume la responsabilidad de proporcionar los recursos necesarios para la ejecución del proyecto y supervisar las actividades desempeñadas en cada CPI, la organización civil se hace cargo de la gestión y la implementación. Según datos del propio programa, a principios del 2015 ofrecían 7.473 vacantes distribuidas en 56 establecimientos<sup>3</sup>. Para mediados del 2017, los CPIs cubrían ya 10.213 vacantes en la educación inicial distribuidas en 71 establecimientos<sup>4</sup>.

Por otro lado, se encuentran una serie de propuestas dependientes del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat como las Jugotecas Barriales, los Centros Lúdicos, Centros de Desarrollo Infantil y los de Atención Familiar, que también están destinados a la primera infancia pero que no tienen una oferta diaria ni una propuesta pedagógica clara. Son espacios organizados desde una perspectiva más asistencial que educativa y están orientados a los niños de los sectores más vulnerables.

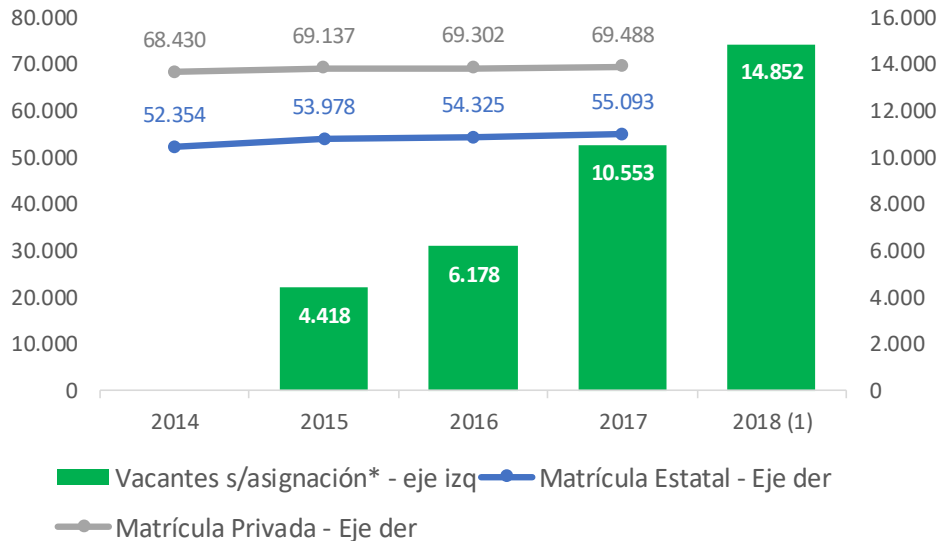
La falta de vacantes es una problemática que se profundiza año a año. Según la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), en el 2015 se registraron la ausencia de 4 mil vacantes mientras que en el 2017 ese número creció por lo menos a 10 mil, siendo los distritos que pertenecen a los barrios más pobres de la ciudad los más afectados. En este sentido, en el distrito escolar número 1, donde pertenece el barrio de Retiro, se registraron 1116 reclamos de vacantes en el 2017, lo que representa casi un 12 % del total para ese año.

---

<sup>3</sup> Análisis de los Centros de Primera Infancia. Primeros Resultados. CIPPEC

<sup>4</sup> Información publicada en el portal del Gobierno de la Ciudad. <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias>

**Gráfico 1. Vacantes solicitadas sin asignación en el sistema público y Matrícula de educación inicial por sector de gestión. 2014-2018**



FUENTE: Elaboración propia en base a datos de ACIJ y del Ministerio de Educación (GCBA). Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa. Gerencia Operativa de Investigación y Estadística sobre la base de Relevamiento Anual 2014, 2015, 2016 y 2017.

\*Vacantes solicitadas mediante el sistema de inscripción escolar sin asignación en el sistema público.

(1) 2018: <https://www.tiempoar.com.ar/nota/sin-vacantes-se-duplico-la-lista-de-espera-en-escuelas-publicas-portena>

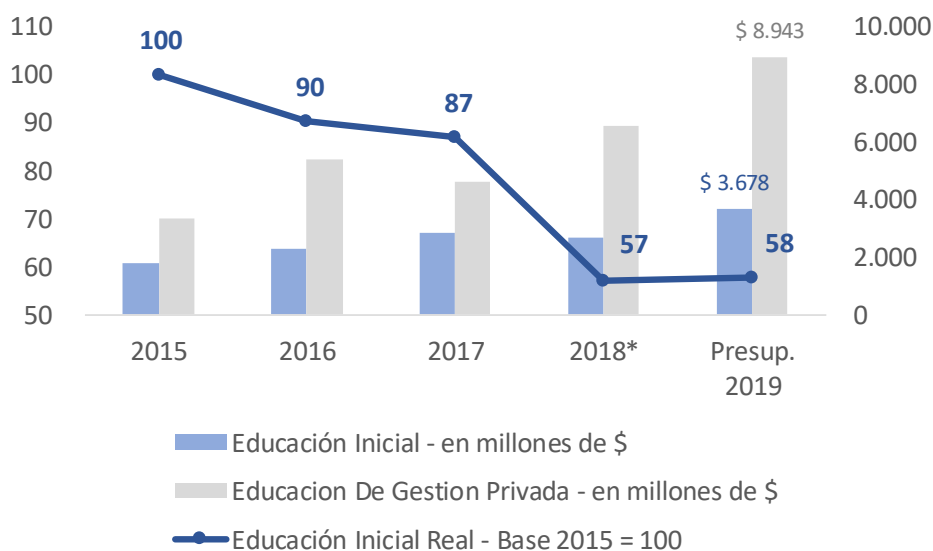
En términos de metros cuadrados habría que construir por lo menos 128.500 mt<sup>2</sup> para satisfacer la creciente demanda. En el año 2017, el GCBA se comprometió a construir 30 nuevas escuelas con salas de 3 años para el 2019. Si bien allí es donde se concentra en mayor medida el problema, este plan, que a dos meses de cumplir el plazo lleva poco más del 50 % de avance de obra, no especifica la capacidad que van a poder albergar concretamente, aunque difícilmente alcance a cubrir la mitad de la demanda.

Atender esta problemática implica, en primer lugar, asignar mayores partidas presupuestarias a la educación, especialmente al nivel inicial. Sin embargo, entre el 2015 y el 2017 el presupuesto muestra una profunda caída en términos reales, teniendo en cuenta que el gasto ejecutado aumentó muy por debajo de la inflación. En el 2018 (tomando el crédito presupuestario vigente a junio) el gasto en términos reales es un 34% inferior al ejecutado en 2017 y 43% menor al de 2015.

Para el 2019 se prevé un 40% de aumento nominal en el presupuesto destinado a la educación inicial, lo que supone un incremento real de sólo un 1% con respecto a 2018. Además, este incremento no compensa el ajuste presupuestario de los años anteriores, dado que el Presupuesto 2019 resulta un 42% inferior al gasto ejecutado en 2015 en términos reales.

Mientras tanto, el gobierno de la Ciudad destina más del doble de presupuesto a financiar las transferencias a la educación de gestión privada que a la educación inicial de gestión estatal.

**Gráfico 2. Ejecución presupuestaria en Educación Inicial y Educación Privada. En millones de \$ y en términos reales Base 2015 = 100**



FUENTE: Elaboración propia en base Min. de Economía y Finanzas de la CABA

**Cuadro 1. Unidades educativas según sector de gestión y modalidad educativa.**

AÑO	Total unidades educativas	Sector de gestión y tipo de educación o modalidad educativa					
		Estatal			Privado		
		Total	Común	Especial	Total	Común	Especial
2015	752	263	243	20	489	475	14
2016	761	266	244	22	493	480	13
2017	760	268	246	22	492	480	12

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires

La falta de vacantes afecta a gran parte de las familias que habitan en la Ciudad de Buenos Aires. Aquellas cuyxs jefxs de hogar se encuentra desocupadx u obtienen sus principales ingresos de trabajos desarrollados en la economía popular se ven imposibilitadas de acceder a un jardín privado. Al quedarse sin espacio en la escuela pública deben suspender o abandonar la posibilidad de estudiar y/o realizar trabajos que permitan generar ingresos, para garantizar las tareas de cuidado de lxs niñxs. Esto profundiza la situación de vulnerabilidad de estos hogares, atenta contra la igualdad de oportunidades que el Estado debería garantizar a todxs lxs ciudadanos, y contribuye a la reproducción intergeneracional de la pobreza, profundizando también la desigualdad socio económica que caracteriza a la Ciudad de Buenos Aires.

En similares condiciones se encuentran las familias cuyas jefxs de hogar poseen ingresos estables, pero ven disminuido su poder adquisitivo producto de la situación económica a nivel nacional, y por lo tanto encuentran importantes dificultades para afrontar el gasto que supone acceder a un jardín privado o a una persona que cumpla las tareas de cuidado en el hogar. Esta situación provoca que se demore la reinserción laboral y/o se empeore las posibilidades de acceso y permanencia en el mercado de trabajo, lo que deriva en una importante disminución de los ingresos del hogar afectando directamente la calidad de vida de estas familias.

En todos los casos, conforme a la actual distribución de las tareas de cuidado en nuestra sociedad, son en mayor medida las mujeres las que resignan horas de estudio, de trabajo o de desarrollo profesional para atender las tareas de cuidado y crianza de lxs niñxs, lo que profundiza la desigualdad existente entre los hombres y las mujeres y obstaculiza el camino hacia la equidad de géneros. Esto abona a las precarias condiciones que encuentran las mujeres en el mundo del trabajo y dificulta la posibilidad de desarrollo con independencia económica, lo que constituye un factor fundamental en la construcción de una sociedad igualitaria y sin violencia de género.

La primera infancia es una etapa clave en el desarrollo de las personas. La alimentación, el cuidado, la educación, la socialización y la contención en los primeros años de vida son elementos que atraviesan fuertemente la construcción de la personalidad y el desarrollo integral de las personas. Es por esto que el Estado debe atender las necesidades de manera integral y acompañar a las familias en las tareas de cuidado, crianza y enseñanza; garantizando una estructura orientada hacia la igualdad de oportunidades.

La infancia en nuestro país se encuentra expuesta a situaciones de alta vulnerabilidad: según el INDEC, cuatro de cada diez niñxs viven en situación de pobreza<sup>5</sup>, y son las familias con niñxs las más pobres en Argentina. En este contexto cobran aún mayor relevancia las políticas hacia la primera infancia, desde su concepción hasta su implementación, de manera de contener y abordar esta situación que se presenta como crítica, de manera integral, apostando al desarrollo de infancias plenas de derechos. En este sentido, la educación cobra especial relevancia.

Como se expresa en el presente informe, el problema de las vacantes en el nivel inicial no parece ocupar un lugar prioritario en la agenda del gobierno de la ciudad. Sin embargo, representa un importante problema para gran parte de las familias de la ciudad con niñxs que transcurren la primera infancia. Es necesario que el gobierno de la Ciudad destine las partidas presupuestarias necesarias para la construcción de nuevos jardines maternos, donde se concentra principalmente la demanda insatisfecha, y de infantes, en todos los distritos escolares y acorde a las reglamentaciones vigentes para brindar espacios educativos seguros y de calidad.

En un contexto de retroceso económico como el que estamos atravesando, conviene precisar que la educación y el cuidado de lxs niñxs se convierten en necesidades urgentes a ser atendidas para contener el impacto de la crisis económica en las familias, especialmente en las mujeres, y fortalecer las redes de cuidado, contención y educación de todxs lxs niñxs de la Ciudad.

---

<sup>5</sup> INDEC, 2018.