

Ministerio Público Tutelar

La descentralización del Ministerio Público Tutelar

Experiencias y desafíos en los barrios de la zona Sur de la Ciudad
Período 2009 › 2011

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



La descentralización del Ministerio Público Tutelar

Experiencias y desafíos en los barrios de la zona Sur de la Ciudad
Período 2009 › 2011

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

› **Asesoría General Tutelar**

Asesora General Tutelar

Dra. Laura Cristina Musa

Secretaría General de Coordinación Administrativa

Dr. Rodolfo Medina

Secretaría General de Gestión

Dra. Mabel López Oliva

Secretaría General de Política Institucional

Dr. Ernesto Blanck

› **Asesorías Generales Adjuntas**

Asesora General Tutelar Adjunta de Incapaces

Dra. Magdalena Giavarino

Asesora General Tutelar Adjunta de Menores

Dra. María de los Ángeles Baliero de Burundarena

› **Asesorías ante el Fuero CAyT**

Asesor Tutelar ante la Cámara de Apelaciones

Dr. Gustavo Moreno

Asesor Tutelar de Primera Instancia Nº 1

Vacante

Asesor Tutelar de Primera Instancia Nº 2

Dr. Juan Carlos Toselli

Asesor Tutelar de Primera Instancia Nº 3

Dr. Jorge Luís Bullorini

› **Asesorías ante el Fuero PCyF**

Asesor Tutelar de Primera Instancia Nº 1

Dr. Carlos Bigalli

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

La Boca - Barracas

Av. Alte. Brown 1250. Tel. 4302-1621/2853

Villa Soldati - Nueva Pompeya

Av. Varela 3301. Tel. 4919-5908

Mataderos - Liniers

Cnel. Cárdenas 2707/15. Tel. 2053-9702

y 2057-9617/7518/2139



1. INTRODUCCIÓN

Este documento de trabajo se presenta con la finalidad de dar a conocer, a la vez que reseña, las principales acciones desplegadas desde las Oficinas de atención descentralizadas por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (OADS).

El Ministerio Público Tutelar es una institución del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Su misión principal es promover la justa aplicación de la ley, la legalidad de los procedimientos y el respeto, la protección y la satisfacción de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes y de las personas afectadas en su salud mental.¹

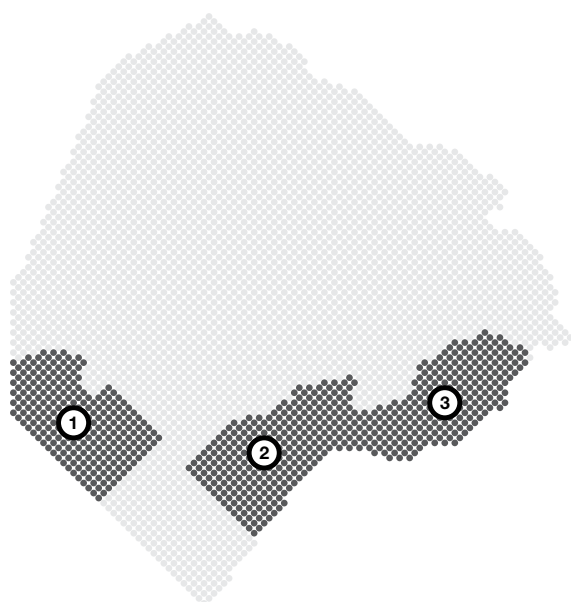
Para ello, la Asesoría General Tutelar de la CABA, como cabeza del Ministerio Público Tutelar, se ha propuesto una intervención estrictamente vinculada al contralor de la política pública local a través de acciones de monitoreo, interpelación, articulación y seguimiento del debido funcionamiento de las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

Un correcto funcionamiento de la política pública requiere de las distintas agencias y programas sociales y mecanismos efectivos que agilicen el acceso a la justicia, en caso de generarse una vulneración de los derechos sociales de los niños, niñas adolescentes y las personas con padecimiento en su salud mental.² A tales fines, la Asesoría Tutelar de la Ciudad comenzó un proceso de descentralización de sus dependencias, poniendo en marcha tres Oficinas de Atención Descentralizadas (OADS). Así en el año 2009 se inauguró la OAD La Boca-Barracas, en el año 2010 la OAD Villa Soldati- Nueva Pompeya y finalmente en el año 2011 la OAD Mataderos - Liniers.

De este modo, se facilita el acceso a la justicia y la efectivización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y personas afectadas en su salud mental de la comunidad que, por razones de índole socioeconómica, cultural y geográfica enfrentan mayores obstáculos a la hora de ejercitarlos.

1 Conforme ley 1903.

2 Resolución AGT 48/09.



1. Oficina Mataderos - Liniers

DIRECCIÓN: Coronel Cárdenas 2707/15

TEL.: 2053-9702 y 2057-9617/7518/2139

ATENCIÓN: 9.00 a 18.00 hs.

odi.mataderos.liniers@jusbaires.gov.ar



2. Oficina V. Soldati - N. Pompeya

DIRECCIÓN: Varela 3301/09

TEL.: 4919-5908/5725/6075/6179

ATENCIÓN: 9.00 a 18.00 hs.

odi-soldati-pompeya@jusbaires.gov.ar



3. Oficina La Boca - Barracas

DIRECCIÓN: Av. Alte. Brown 1250

TEL.: 4302-1621/2853

ATENCIÓN: 9.00 a 18.00 hs.

odi.laboca.barracas@jusbaires.gov.ar



Buenos Aires muestra marcadas diferencias en sus diferentes zonas a partir de la concentración de indicadores de pobreza en los barrios de la zona sur de la Ciudad. El 74% de los niños y niñas pobres vive en la zona sur de la Ciudad. Cuatro de cada diez niños de hogares pobres se encuentran en los barrios de La Boca, Barracas, Parque Patricios, Nueva Pompeya, Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano.³ En base a estos datos es que se priorizó el proceso de descentralización en estos barrios de Buenos Aires.

Las Oficinas descentralizadas se orientan en dos ejes de intervención. Por un lado, se constituyen como un servicio de atención directa al público destinado a la promoción, orientación y asistencia jurídica en materia de acceso a los derechos y a la justicia de niños, niñas y adolescentes y personas con padecimiento en su salud mental. Por otro lado, funcionan como un mecanismo

de seguimiento, supervisión y monitoreo de las políticas públicas zonales y del funcionamiento de las agencias estatales con competencia en derechos de infancia, adolescencia y salud mental.

La experiencia desarrollada en estos primeros años deja un saldo positivo en lo que respecta a la impronta que los equipos interdisciplinarios dan a la atención: la escucha interdisciplinaria y el compromiso de los profesionales especializados que intervienen en las entrevistas individuales continúan siendo un factor distintivo y de gran impacto entre los consultantes, generando un aumento en la demanda por recomendación. A ello se suma el tratamiento y el acompañamiento que se les da a los mismos durante todo el proceso, como así también la eficacia de las derivaciones asistidas.

Es importante destacar que las OADs no tienen aún una inserción homogénea en todo el territorio que proponen cubrir. Así, en La Boca-Barracas, la OAD tiene una fuerte demanda de vecinos del Barrio de La Boca, con respecto a los vecinos de Barracas; mientras que la OAD de Vi-

³ Cf. UNIDAD DE INFORMACIÓN, MONITOREO Y EVALUACIÓN (UIMyE) (2002) "La situación de la niñez en la Ciudad de Buenos Aires. La situación en el 2006.

	La Boca - Barracas		V. Soldati - N. Pompeya	
Habitacional	253	24,93%	140	18%
Alimentación	194	19,11%	108	14%
Violencia	73	7,19%	70	9%
Educación	64	6,31%	38	5%
Salud	56	5,52%	93	12%
Otros	375	36,95%	324	42%
Total	1015	100,00%	773	100%

Cuadro N° 1: Consultas recibidas en las Oficinas por los Derechos de la Infancia y Adolescencia. 2010.

La Soldati-Nueva Pompeya trabaja principalmente con vecinos de los núcleos habitacionales cercanos a la Autopista 7, en el Barrio de Villa Soldati.

2. PRINCIPALES EJES DE CONSULTA

Es importante señalar que aun cuando las dos Oficinas se ubican en la zona Sur de la Ciudad, la experiencia realizada permite identificar particularidades en relación al tipo de problemática específica que estos barrios enfrentan, y a los que la Asesoría General Tutelar se orientó a dar respuesta. Estas diferencias permiten monitorear el funcionamiento de las políticas públicas atendiendo a las distintas características de los barrios de inserción.

En el caso de La Boca se puede dar cuenta de un barrio cuya población ha sufrido un fuerte deterioro, manifestándose esta situación fundamentalmente en las problemáticas de vivienda (gran cantidad de viviendas tomadas, inquilinatos precarios y locaciones informales) y en la presencia de adolescentes que si bien no se hallan desafiados de sus familias, no encuentran contención en dispositivos escolares ni sociales. En esta zona, los jóvenes se encuentran especialmente expuestos al consumo de drogas y la participación en hechos delictivos relacionados con su tráfico, lo que genera situaciones de violencia entre bandas. Sin embargo, se trata de un barrio que cuenta con un entramado institucional, con fuerte presencia de organizaciones sociales y dispositivos estatales descentralizados, que si bien se encuentra saturado por la demanda, aún muestra capacidad para atender los conflictos de la zona.

En el caso de Villa Soldati, se observa la presencia de núcleos habitacionales en crecimiento a partir de la crisis habitacional de la Ciudad y del conurbano bonaerense. En este punto la zona se caracteriza por la informalidad de la vivienda, la alta vulnerabilidad de las familias y el colapso de los escasos dispositivos estatales frente a una población en constante crecimiento. Por otro lado, también es evidente la ausencia de medios de transporte públicos que faciliten el acceso al centro de la Ciudad.

Si bien la problemática habitacional resulta el principal motivo de consulta en ambas Oficinas, se observan particularidades bien diferentes en cada una de ellas. En el barrio de La Boca es frecuente encontrar familias en situación de calle frente a desalojos judiciales o informales, mientras que en Villa Soldati-Nueva Pompeya los reclamos están relacionados principalmente a las condiciones de habitabilidad de las viviendas especialmente en villas, asentamientos y barrios municipales: falta de suministro eléctrico, agua potable, cloacas.

En relación al acceso a la salud encontramos que la Oficina de Villa Soldati recibió un mayor porcentaje de consultas (año 2010: 12% del total de consultas recibidas, frente al 5,5% en La Boca-Barracas), poniéndose en evidencia el colapso de los escasos recursos que cuenta dicha zona.

También se observan diferencias en lo relativo al acceso a la educación de los niños de La Boca y de Villa Soldati, siendo más marcada la insuficiencia de las vacantes en los distritos escolares correspondientes a este último barrio. Esta situación se pone en particular evidencia frente a la cantidad de secciones en cada distrito escolar y la cantidad de alumnos de estas secciones.

3. CONSULTAS INDIVIDUALES EN LAS OFICINAS DE ATENCIÓN DESCENTRALIZADAS DURANTE EL AÑO 2010

La OAD La Boca - Barracas realizó durante 2010 un total de 1.954 entrevistas que representaron la apertura de 351 actuaciones, 160 asesoramientos y 192 derivaciones a fin de interpelar al Estado local en todo lo concerniente a la exigibilidad de derechos económicos, sociales y culturales de niñas, niños y adolescentes.

Entre los motivos de consulta involucrados, se observa que la problemática más frecuente se relaciona con el derecho a la vivienda digna (24.93%) y con el derecho a la alimentación⁴ (19.11%). Otros de los derechos habitualmente involucrados son el derecho a la identidad, el derecho a la educación, el derecho a la convivencia fami-

⁴ Comprende Ciudadanía Porteña, Asignación Universal por Hijo y Cuota Alimentaria.

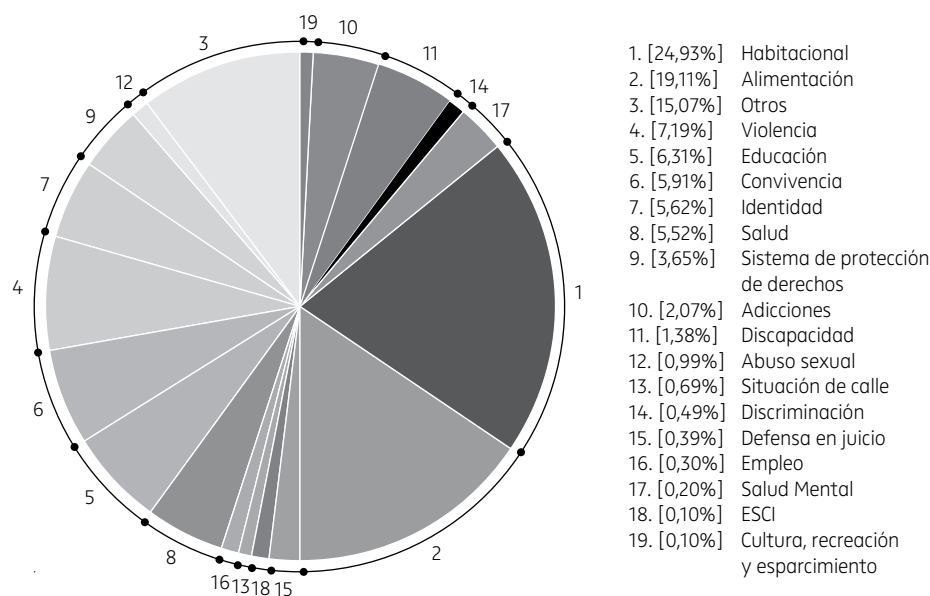


Gráfico N° 1: Motivos de Consulta ODI Boca Barracas. 2010

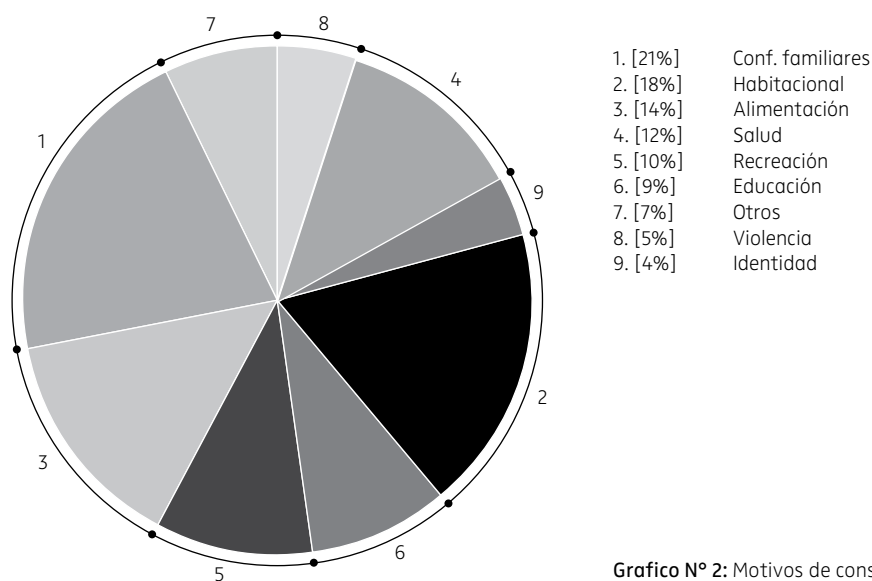


Gráfico N° 2: Motivos de consultas ODI Villa Soldati - Nueva Pompeya. Abril Diciembre 2010

liar, el derecho a no ser víctima de violencia, entre otros, como puede observarse en el gráfico N°1.

Atendiendo a estos motivos de consultas, los organismos del Gobierno de la Ciudad más frecuentemente interpelados fueron el Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad, la Dirección General de Atención Inmediata, la Unidad de Gestión e Intervención Social, y el Ministerio de Educación.

A través de la atención de los casos individuales se comenzó a percibir una delegación de funciones propias de diferentes áreas del Poder Ejecutivo local, especialmente aquellas que tienen la obligación de llevar adelante en forma directa los programas. Es así como en muchos ser-

vicios se ha observado una marcada tendencia a no asumir responsabilidades que les son propias y derivarlas, incorrectamente, a otras áreas o, incluso, a la Justicia, generándose así un dispendio de la actividad jurisdiccional, en desmedro de la división de poderes.

La **OAD Villa Soldati–Nueva Pompeya**, por su parte, recibió entre abril y diciembre de 2010 un total de 773 consultas. El 85% de las mismas correspondió a situaciones en las que se evidenciaron vulneraciones a los derechos de niños niñas y adolescentes.

En el año se iniciaron 226 actuaciones. Casi el 50% de ellas fue cerrado con respuesta favorable frente a la interpelación realizada por el MPT a los distintos efect-



[pg] 8

res de la Ciudad. Al concluir el año 2010 se encontraban en trámite un total de 126 actuaciones.

Las consultas más frecuentes en esta oficina se refirieron al derecho a la vivienda digna (18% de ellas), alimentación (14% de ellas), salud (12% de ellas) y educación (9% de ellas).

También fueron numerosas las consultas atinentes al derecho a la cultura y el esparcimiento (10% de ellas), resultando todos estos casos situaciones referidas al Programa Adolescencia dependiente de Dirección General de Niñez y Adolescencia de la Ciudad de Buenos Aires.

Es importante señalar que durante 2010 un porcentaje importante de consultas (21%) refería a conflictivas familiares que debieron orientarse al fuero de familia en la Justicia Nacional. En este punto, se practicaron derivaciones a los patrocinios Jurídicos de la Universidad de Buenos Aires y a la Procuración de la Ciudad de Buenos Aires (CGP 4 Oeste y CGP 8).

Atendiendo a estos motivos de consultas, los organismos del Gobierno de la Ciudad más frecuentemente interpelados fueron la Dirección General de Niñez y Adolescencia, la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS), el Ministerio de Educación, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad, la Corporación Buenos Aires Sur, la Dirección General de Atención Inmediata y el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

ENCUENTROS Y JORNADAS

Inauguración de la Oficina por los Derechos de la Infancia y Adolescencia Villa Soldati–Nueva Pompeya

El 27 de mayo de 2010 se realizó el acto de inauguración de la segunda sede descentralizada para la atención de los barrios de Villa Soldati y Nueva Pompeya, ubicada en Varela 3301/09, que comparte sus instalaciones con la Oficina de Orientación al Habitante, dependiente de la Defensoría General de la Ciudad.

Abrió el encuentro la Asesora General Tutelar, Laura Musa, y luego tomaron la palabra la Secretaria General de Derechos Humanos de la Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires, Bettina Castorino, y la Coordinadora de esta nueva Oficina del MPT, Dra. Ana Lanziani.

Asimismo, se presentó el *Documento de Trabajo No. 3 La descentralización del Ministerio Público Tutelar. Accesibilidad a los derechos en los barrios*⁵, en el que se sintetizan las primeras experiencias de descentralización de la atención del MPT a través de las acciones desplegadas el año anterior en la Oficina por los Derechos de la Infancia y Adolescencia de La Boca-Barracas.

5 Disponible en <http://asesoria.jusbaire.gob.ar/documentos-de-trabajo/documento-de-trabajo-n-3-mayo-2010-la-descentralizacion-del-ministerio-p-blico>

4. MONITOREO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y ACCIONES DESPLEGADAS POR LAS OADS EN EL AÑO 2010

Más allá del tratamiento individual y el curso que se le otorga a la demanda particular, el cúmulo de casos atendidos es capitalizado para el monitoreo de las políticas públicas locales, transformándose en un importante insumo para el impulso de incidencia estructural.

También en este caso, las diferencias entre las problemáticas que afectan a la zona de La Boca-Barracas en relación a la zona de Villa Soldati–Nueva Pompeya se plasman en el tipo de debilidades que presenta la política pública local, así como en las acciones que el Ministerio Público Tutelar impulsa a fin de subsanar las irregularidades y deficiencias detectadas.

Se presentan a continuación datos relativos a los principales problemas que tiene la política pública local así como algunas de las acciones desplegadas a fin de restituir los derechos vulnerados.

4.1 PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS IDENTIFICADAS EN LA BOCA-BARRACAS

4.1.1 DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA

A. EMERGENCIA HABITACIONAL

En el barrio de la Boca tienen lugar, muy frecuentemente, consultas de personas que se encuentran en emergencia habitacional, ya sea por un inminente desalojo civil, por estar inmersos en un proceso de usurpación o por encontrarse en calle⁶. La situación se complejiza aún más cuando la persona consultante ha sido acreedora del subsidio habitacional Decreto 960 con anterioridad, retornando a la situación de emergencia cuando la renovación del mismo es denegada.

Ante estas situaciones, desde la OAD La Boca-Barracas se ha interpelado a la Dirección General de Asistencia So-

cial Inmediata, a fin de que brinde solución a la emergencia, obteniendo resultados positivos en la mayoría de los casos, aunque con ciertas dilaciones que hacen que la persona deba ser trasladada a paradores hasta tanto se efectivice el acceso a su derecho.

Los casos complejos que quedan fuera de cobertura son los que ameritan renovaciones de subsidios habitacionales, ya que la respuesta que da el Ejecutivo local es una absoluta negativa a la ampliación del beneficio, debiéndose lograr la obtención de la asignación/extensión a través de la vía judicial. De esta manera es el Estado el que incentiva la judicialización de la política pública de emergencia habitacional, con las consecuencias restrictivas que esto genera.

B. MONITOREO DEL PROGRAMA DE RECUPERACIÓN DEL HÁBITAT DEL BARRIO DE LA BOCA

Durante 2010 la OAD ha constatado que el Programa de recuperación del Hábitat del barrio de La Boca cuenta con tres conventillos⁷ con problemas estructurales, en estado crítico y con riesgo edilicio, donde viven 28 familias, dentro de las cuales hay un total de 97 niñas/os.

Con respecto a los cinco hogares de tránsito⁸ que pertenecen al programa, se ha verificado que los mismos se encuentran en estado deficiente, con familias en situación de hacinamiento desde hace más de cinco años. En los cinco hogares conviven 65 familias, dentro de las cuales hay un total de 77 niñas/os que fueron trasladados temporariamente de sus conventillos originales con la promesa de reparación y/o realización de obra nueva de los inmuebles que habitaban.

Continuando con la agenda de monitoreo iniciada en 2009, la OAD La Boca-Barracas ha intensificado su trabajo sobre este programa del IVC, solicitando y procesando información oficial, realizando trabajo de campo, iniciando actuaciones concretas ante casos individuales

6 En el año 2010 se observa un crecimiento de consultas respecto del año 2009. Si bien no se cuentan con datos específicamente desagregados, esto se plasma en el aumento que tuvieron las consultas sobre problemáticas habitacionales recibidas en la OAD. Las mismas pasaron de un promedio de 15 consultas mensuales en 2009 a 22 en 2010, es decir, crecieron en un 46%.

7 Ubicados en Suarez 479, Suarez 1061 y Rocha 1031/1033

8 Sitos en Brasil 1340, 20 de Septiembre 332/334, Martín Rodríguez 559/561, Santiago del Estero 1040/1042 y Olavarria 986/994

donde se observaran vulneraciones de derechos y elaborando información que diera cuenta del trabajo realizado.

El Programa de Recuperación del Hábitat de La Boca se encuentra incumplido en su totalidad: a lo largo de más de diez años sólo se han finalizado y adjudicado cinco obras⁹. La mayoría de las familias permanece en sus conventillos originales sin refaccionar y otras han sido trasladadas a hogares de tránsito, lo que ha significado una precarización de su situación y un agravamiento en la vulneración de sus derechos. Se han constatado casos de familias que se encuentran hace ya cinco años viviendo en hogares de tránsito.

Así, una solución que pretendía ser transitoria se ha convertido en estructural y somete a las familias a condiciones de vida degradantes, y hasta peores, incluso, que las que conformaban sus viviendas de origen.

Por otra parte, las soluciones estructurales que plantea el programa se encuentran sin ejecutar y el Proyecto de Ley de Presupuesto 2011 demuestra una clara decisión de no implementar acciones tendientes al cumplimiento del programa en su totalidad. De esta forma, se continúan vulnerando derechos fundamentales ante la omisión e inacción estatal.

Las conclusiones arribadas fueron expuestas por la Asesora General Tutelar ante la Comisión de Vivienda de la Legislatura Porteña, en la última sesión del año, llevada a cabo el 12 de noviembre de 2010.¹⁰

4.1.2 DERECHO A LA SALUD

A. ADICCIONES

9 Aquellas son las ubicadas en Martín Rodríguez 865, Palos 460, Brandsen 626, Brandsen 660, Suarez 501/525. A ella se le suma la de Salvadores 757

10 Para ver el tratamiento mediático que recibió el tema, consultar: Noticias Urbanas, 16-11-2010: Más de 200 familias viven en conventillos en La Boca, por Angie Canevali. Disponible en http://www.noticiasurbanas.com.ar/info_item.shtml?sh_item=344d6ab4bfaf5bdf17abf5b11daa1578

A partir de diversos casos individuales trabajados por esta OAD se pudo constatar el deficitario funcionamiento de la política pública de la Ciudad de Buenos Aires en materia de adicciones, especialmente en el área de admisiones y derivaciones de la Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones.

Esta circunstancia se ve agravada por la ausencia total del sistema de Salud, a pesar de tratarse de una problemática que tanto la ley local (Ley de Salud Mental Nº 448) como la ley nacional (Ley de Salud Mental Nº 26.657) definen dentro de esta área.

Desde la OAD La Boca-Barracas se ha efectuado un seguimiento del funcionamiento de las diferentes áreas intervinientes en la admisión y derivación de niñas, niños y adolescentes, a través de reuniones oficiales con las diferentes áreas del Poder Ejecutivo local, requerimientos de información y seguimiento de casos. De ellos se han detectado los siguientes nudos problemáticos:

- *Deficitario funcionamiento del Centro de Admisión y Derivación de la Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones*: tendencia expulsiva en su accionar, déficit arquitectónico, limitaciones para obtener vacantes según los días de la semana, falta de dispositivos que faciliten a los jóvenes el cumplimiento de los diversos requisitos exigidos para comenzar un tratamiento (apto médico en un Hospital Público y traslado a la comunidad terapéutica).

- *Inconvenientes en la realización de Aptos Médicos en Hospitales Públicos*: déficit en el funcionamiento interno del Hospital y falta de unanimidad en los criterios de evaluación, los cuales parecerían quedar librados a conciencia de cada Hospital, como así también la voluntad o no de ser realizados en las guardias de los mismos; e inexistencia de un protocolo unificado para la realización de Aptos Médicos para el ingreso a Comunidades Terapéuticas.

Estas conclusiones han sido comunicadas a la Ministra de Desarrollo Social y a los responsables de la Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones, uno de los or-

ganismos encargados de ejecutar esta política pública, en busca de lograr una modificación sustantiva del sistema de admisiones y derivaciones que respete el abordaje interministerial que requiere el uso de sustancias adictivas.

Por otra parte, en el barrio de La Boca se constató en 2010 un incremento de casos de niños y adolescentes involucrados en el consumo de estupefacientes que si bien no se encuentran en situación de calle ya que todavía conservan vínculo con sus familias de origen, tienen serias dificultades para ser contenidos por ellas. Estos niños y adolescentes de entre 10 y 16 años provienen de familias que habitan la zona en condiciones de marcada vulnerabilidad y en muchos casos son victimizados por adultos que los ingresan a actividades ilícitas vinculadas con la venta de estupefacientes, complejizando aún más la realidad en la que viven.

Teniendo en cuenta las consultas recibidas relacionadas a esta problemática y el requerimiento efectuado por algunas organizaciones no gubernamentales del barrio, en el mes de septiembre la OAD convocó a la conformación de una mesa de diálogo con el objeto de abordar este tema, realizar un aproximación diagnóstica del mismo, lograr mayor articulación entre los diferentes efectores gubernamentales y no gubernamentales y acordar una agenda compartida. En el año 2011 se continúa el trabajo en este espacio con el objetivo de coordinar estrategias de intervención frente a una problemática tan compleja, iniciándose el ciclo de encuentros el 19 de mayo.

B. DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

Durante el último trimestre del año 2010, y a raíz de una consulta recibida sobre el tratamiento que brindan los comedores escolares para con los niños y niñas en edad escolar con sobrepeso, se ha comenzado a monitorear el estado nutricional de los alumnos de escuelas primarias del distrito escolar Nº 4.

Conforme a ello se pudo concluir que entre el 35 y el 50 % de los niños y las niñas en edad escolar del barrio de La Boca se encuentra mal nutrido. La obesidad o sobre-

peso no es un indicador de opulencia. Al contrario, muestra el déficit nutricional por exceso, fenómeno sanitario reciente, relacionado con la rápida urbanización/modernización, lo que significa sedentarismo, horas frente a la TV, viviendas pequeñas, comidas baratas con alto contenido en grasa y azúcar, grandes dificultades para el acceso a facilidades deportivas, escolares o comunitarias.¹¹

Estos datos alarmantes se basan en estudios oficiales sobre la evaluación del crecimiento mediante antropometría de niños y niñas de escuelas primarias, y nos presentan para el año 2011 el gran desafío de diseñar líneas de acción intersectoriales entre las áreas de salud, educación, desarrollo social y deportes, con el objetivo único de trabajar articuladamente en pos del respeto del derecho a la salud, alimentación adecuada y recreación de niños, niñas y adolescentes.

Asimismo, esta dependencia comenzó a monitorear el accionar de los comedores escolares que dependen de la Dirección General de Servicios Especiales del Ministerio de Educación. Para ello se realizaron una serie de visitas institucionales a diversas escuelas primarias de jornada doble, situadas en el barrio de La Boca. Asimismo, se celebraron entrevistas con profesionales del Equipo de Salud Escolar Nivel Inicial y Primaria del Hospital Argerich, de la Unidad de Proyectos Especiales en Política Alimentaria y con la Dirección General de Servicios a las Escuelas, área del Ministerio de Educación de la Ciudad que tiene a su cargo los comedores y las cooperativas escolares.



11 Estudio realizado por el equipo de Salud Escolar Nivel Inicial y Primaria Hospital General de Agudos "Dr. Cosme Argerich".

Dicho monitoreo –en proceso al día de la fecha- permite revelar nudos problemáticos entre los que se destacan: que el pliego 2011-2013 no contempla menús específicos para niños y niñas con sobrepeso, pese a que ésta es la principal problemática nutricional en la actualidad en el Distrito Escolar 4; el rol de las vice direcciones en la supervisión del funcionamiento de comedores en las escuelas; insuficiencia del número de nutricionistas para el control y supervisión de las 31 prestatarias del servicio de raciones alimentarias, falencias y deficiencias edilicias que impiden que el servicio se preste en condiciones óptimas y saludables.

4.2. PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS IDENTIFICADAS EN VILLA SOLDATI Y NUEVA POMPEYA

4.2.1 DERECHO A LA EDUCACIÓN

Para abordar el cumplimiento de las obligaciones del Estado de la Ciudad respecto del derecho a la educación se decidió contemplar especialmente aquellos aspectos relativos a la infraestructura escolar –en particular el sistema de calefacción-, situación de vacantes en nivel inicial y primario y funcionamiento de comedores escolares. Asimismo, se tuvo en consideración que la Comuna 8 es la que más utiliza el sistema público educativo: sobre el total de habitantes mayores de 3 años que asisten a un establecimiento educativo, el 76,5% concurre a uno de carácter público, lo que supera en más de 25 puntos el promedio general de la Ciudad.¹²

A. INFRAESTRUCTURA. FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE CALEFACCIÓN

Luego del trabajo exploratorio y analítico, se iniciaron seis actuaciones por aquellas escuelas que presentaban importantes problemas edilicios. Como consecuencia de la interpelación de esta Oficina al Gobierno de la Ciudad, cuatro de ellas, vinculadas a problemas con el sistema

de calefacción, tuvieron una respuesta satisfactoria. A la actualidad resta solucionar la situación de dos escuelas con problemas estructurales. Durante el año 2011 se está llevando adelante el monitoreo de los compromisos asumidos por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.¹³

B. VACANTES NIVEL INICIAL Y PRIMARIO

Desde la OAD Villa Soldati–Nueva Pompeya se analizó la situación de las vacantes en nivel inicial y primario en los distritos escolares 19 y 21, pudiendo concluir que los distintos niveles educativos presentan problemáticas disímiles.

En el nivel inicial existe una significativa insuficiencia de vacantes que se intenta cubrir con dispositivos no educativos, como por ejemplo los Centros de Primera Infancia. Esta situación ha sido objeto de una acción de amparo iniciado por la Asociación Civil por la Igualdad y Justicia (ACIJ), la cual se encuentra en trámite ante el Tribunal Superior de la Ciudad de Buenos Aires. En este marco, se procuró conocer las características que adquieren los programas dirigidos a la primera infancia impulsados por el Gobierno de la Ciudad y presentados como una respuesta ante la insuficiencia de vacantes educativas en el nivel inicial. VER ANEXO N 1.

¹² Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) EAH 2009 (Cuadro 15: Distribución porcentual de la población de 3 años o más que asiste o asistió a un establecimiento educativo por sector al que pertenece según condición de asistencia y comuna, datos totales. Ciudad de Buenos Aires. Año 2009).

¹³ Escuela Primaria 14/19: Plantea serias deficiencias en su sistema eléctrico y de calefacción. Aún no se han realizado las obras necesarias para garantizar las condiciones adecuadas de infraestructura; Escuela Primaria 19/19: En el mes de agosto se comenzaron las obras en la calefacción y sistema eléctrico tendientes a resolver los problemas denunciados; EMEM 3/19: En el mes de agosto se realizaron servicios de mantenimiento de la caldera garantizando así el funcionamiento del sistema de calefacción; JIN 4 "A"/12: En el mes de agosto se realizaron servicios de mantenimiento de la caldera garantizando así el funcionamiento del sistema de calefacción; Escuela Primaria 1/13: En el mes de agosto se realizaron servicios de mantenimiento de la caldera garantizando así el funcionamiento del sistema de calefacción; Escuela Primaria 4/19: Se requiere la construcción de un nuevo edificio para el funcionamiento de las escuelas.

En el nivel primario, las Supervisiones de los Distritos escolares no reconocen como un problema actual la falta de vacantes, situación que se trasluce en que, a diferencia de años anteriores, es muy poco significativo el número de alumnos que son trasladados de distrito escolar por no contar con vacantes cerca de su casa. Sin embargo, la matrícula aumenta debido al crecimiento de la población en los barrios de la comuna 8, sin que por otro lado se hayan inaugurado edificios escolares nuevos durante 2010. Ello conlleva al hacinamiento de alumnas y alumnos en las aulas y a la mayor proporción de escuelas de modalidad simple frente a las de doble jornada.

C. COMEDORES ESCOLARES

En los meses de abril y mayo se recibieron distintas denuncias que dieron cuenta de la baja calidad del servicio de los comedores escolares. De acuerdo a lo indagado, ello se debió a un conflicto entre la Cámara Argentina de Concesionarios de Servicios de Comedores y Refrigerios (Cacyr) y el GCBA, en el cual la primera reclamaba un incremento en el precio del menú pautado en la licitación vigente. Ante la negativa gubernamental, e incumpliendo lo dispuesto en dicha normativa, gran parte de las empresas concesionarias comenzó de hecho a entregar un menú “alternativo” o “de emergencia” sin contar previamente con la autorización fehaciente del organismo competente.¹⁴

Por otro lado, si bien comúnmente son aquellas escuelas que funcionan en jornada completa las que ofrecen servicio de comedor, dada la vulnerabilidad socioeconómica de la población residente en esta zona de la ciudad, muchas de las escuelas de jornada simple –además de brindar desayuno y merienda–, también sirven almuerzo. Ello trae como consecuencia una significativa disminución en el tiempo destinado a desarrollar las

funciones pedagógicas específicas, afectándose la calidad educativa.

Desde la OAD Villa Soldati-Nueva Pompeya se decidió realizar un análisis acotado y focalizado sobre la situación actual –ya no en condición de “emergencia”– del servicio de comedores escolares en las escuelas de los distritos de zona Sur, pudiendo constatar la deficiente infraestructura de los comedores y la existencia de escuelas con potencialidad de contar con cocina propia que reciben vianda debido a deficiencias en infraestructura.

Los nudos problemáticos detectados por la oficina fueron presentados ante el Ministro de Educación de la Ciudad, Lic. Esteban Bulrich en el documento que se agrega como anexo Nº2.

4.2.2 DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA

A. URBANIZACIÓN DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS

La comuna 8 se caracteriza por concentrar el 46,8% de la población que habita en villas, núcleos habitacionales transitorios y asentamientos precarios de toda la Ciudad. En los casos particulares que se acercan a la OAD se evidencia el impacto de la fragmentación de la política habitacional en general y en particular de la política de urbanización de villas.

Por este motivo, durante 2010 se analizó la obligación asumida por el Estado de la Ciudad en esta materia, identificando en cada barrio de la comuna 8 los incumplimientos de los tres organismos con competencia en materia de política habitacional: el Instituto de la Vivienda, la Corporación del Sur y la Unidad de Gestión e Intervención Social. En particular, se analizó presupuestariamente el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Gobierno de la Ciudad. De este modo, además de incidir en situaciones individuales, se participó en la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, haciendo conocer las conclusiones arribadas en instancias del tratamiento del presupuesto de la Ciudad para el año 2011.

B. EMERGENCIA HABITACIONAL Y TOMAS DE TIERRAS

14 El artículo 8º del pliego licitatorio en vigencia establece que, en los casos expresamente detallados que justifiquen introducir una modificación en los menús, ésta “deberá contar obligatoriamente con la justificación y la autorización fehaciente de Departamento de Nutrición de la Dirección General de Proyectos y Servicios a las Escuelas, previamente a su implementación” (el destacado es nuestro).

Las características habitacionales de la Comuna 8 dificultan el funcionamiento de los programas de emergencia habitacional dependientes del Ministerio de Desarrollo Social. El alto grado de informalidad que se presenta en villas, núcleos habitacionales transitorios y complejos edilicios sociales vuelve sumamente difícil cumplir los requisitos para el otorgamiento del subsidio habitacional de emergencia 960.

Se pudo constatar un alto caudal de consultas referidas a arrendamientos en villas, donde la informalidad dificulta las relaciones entre locadores y locatarios. Por otro lado, las personas que sufren este tipo de desalojo encuentran serios obstáculos para buscar arrendamientos más formales a partir de los montos que se asignan en el programa de emergencia habitacional. Estas situaciones se agravan frente a familias numerosas, con gran cantidad de personas de corta edad, ya que son pocos los hoteles y viviendas que aceptan niños pequeños.

En el mes de diciembre de 2010, la gravedad que reviste esta problemática en la zona derivó en un movimiento de ocupación de terrenos públicos y privados.

Particularmente graves fueron los hechos ocurridos a partir del 7 de diciembre de 2010 en el Parque Indoamericano, en el barrio de Villa Soldati. Este espacio público de amplias dimensiones y en pobre estado de cuidado fue ocupado por vecinos provenientes de los barrios carenciados cercanos al predio en reclamo de soluciones habitacionales definitivas. En especial se pudo observar la presencia de vecinos de Villa 20, Villa 3 y Los Pinos quienes reclamaban frente al incremento de los alquileres informales y la imposibilidad de acceder a viviendas dignas.

A raíz de ese hecho, se produjeron distintos episodios de violencia que provocaron la muerte de al menos dos personas mayores de edad y motivaron la presencia de la Gendarmería Nacional como fuerza de contención de la situación. La instalación de los vecinos duró 15 días y finalmente, a partir de la promesa de plan habitacional conjunto de la Ciudad de Buenos Aires y el gobierno na-

cional, los vecinos decidieron retirarse voluntaria y pacíficamente.

El Ministerio Público Tutelar participó de las distintas actuaciones judiciales en trámite ante la Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, dejando en claro la obligación del Estado de dar atención a los niños, niñas y adolescentes que atravesaran este tipo de situaciones y rechazando enfáticamente la utilización de censos para la individualización de ocupantes en miras de un posterior inicio de acciones penales.

4.2.3 DERECHO A LA IDENTIDAD

Ya en las entrevistas mantenidas durante la primera etapa de aproximación diagnóstica en los barrios de Nueva Pompeya y Villa Soldati se pudo constatar la presencia de extranjeros provenientes de países limítrofes, cuya situación de vulnerabilidad se encontraba profundizada por la ausencia de documentación que acreditara su identidad ante las autoridades locales. En particular, se pudieron constatar las dificultades que esta situación significaba para los adolescentes que estaban cursando escuela media.

Por tal motivo, durante 2010 se trabajó en la Escuela Media Nro. 3¹⁵ del Distrito Escolar 19 a fin de establecer las dificultades de documentación que presentaban los alumnos. Se tomó contacto con los alumnos del turno mañana con el objetivo de resolver las distintas situaciones, en particular a la luz de las modificaciones y facilidades que aparejó la reglamentación en el mes de julio de la Ley Nacional de Migraciones Nº 25.781.

15 Se seleccionó esta escuela debido al importante número de alumnos extranjeros. Por otro lado, esta unidad académica se encuentra seleccionada para la entrega de computadoras personales previstas en el Programa Argentina Conecta, que ejecuta la Ciudad de Buenos Aires a través del Programa Intec, siendo requisito para la entrega de ordenadores que los estudiantes cuenten con número de CUIL. De este modo, durante el segundo semestre de 2010 se trabajó junto a la dirección de la Escuela, Anses y el Programa Intec, para garantizar que todos los estudiantes accedan igualitariamente a la entrega de los ordenadores.

4.3 PROBLEMÁTICAS COMUNES EN AMBAS OFICINAS

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

A. PROGRAMA CIUDADANÍA PORTEÑA-TICKET SOCIAL

Ciudadanía Porteña y Ticket Social son programas de transferencias monetarias directas que permiten a los beneficiarios la compra de alimentos y afines. En la OAD La Boca-Barracas se han recibido un número abultado de consultas referentes a deficiencias en el funcionamiento de ambos programas y de la articulación entre sí, que han permitido monitorear el funcionamiento de esta política pública, accionando en pos de interpelar al Estado local por el efectivo cumplimiento del derecho alimentario de niños y niñas de la zona.

De los datos obtenidos de las consultas individuales se puede inferir que a pesar de su trascendencia en materia de fortalecimiento alimentario, la implementación del Programa Ciudadanía Porteña desconoce disposiciones contenidas en la propia ley que le da origen –Ley 1.878/05–, como así también en la Ley de Procedimiento Administrativo; vulnerándose el derecho al debido proceso de los administrados, hecho que a su vez repercute negativamente en su derecho a la alimentación adecuada.

Entre los incumplimientos más significativos del Programa se encuentran los siguientes: ausencia de Actos Administrativos que motiven sus decisiones; falta de notificación fehaciente a las personas con la antelación exigida; incumplimiento de los plazos legales para que las personas subsanen las faltas en las que incurrir; adopción de criterios arbitrarios e infundados en perjuicio de los destinatarios del subsidio, ya sea al momento de disponer la baja y/o disminución de subsidio, como al momento de evaluar a las familias, entre otros. En aquellos casos en que se ha incurrido en errores administrativos, no se repara retroactivamente a las personas.

También se ha detectado excesiva dilación y/o falta de traspaso de grupos familiares acreedores de Ticket Social, pese a que éstos, en principio, cumplen con los requisitos para ingresar en Ciudadanía Porteña. Se recuerda

que el Programa está cerrado desde 2006, siendo la única vía de ingreso el traspaso desde Ticket Social.

A su vez, se ha tomado conocimiento que, en diversos casos, el traspaso se efectúa a pedido de algún organismo judicial –Asesorías Tutelares del Poder Judicial de la Ciudad, Defensorías del Poder Judicial de la Ciudad– o de la Defensoría del Pueblo; situación que genera una diferencia significativa con aquellas personas que no han recurrido a dichos organismos y a quienes siguen negándoles el traspaso a Ciudadanía Porteña.

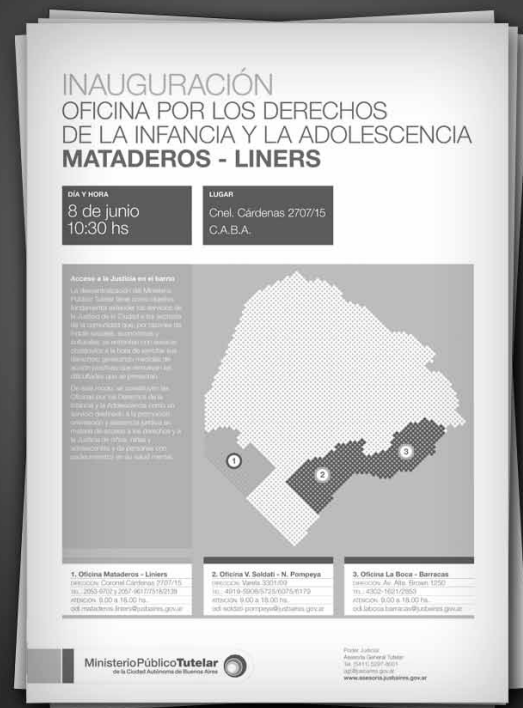
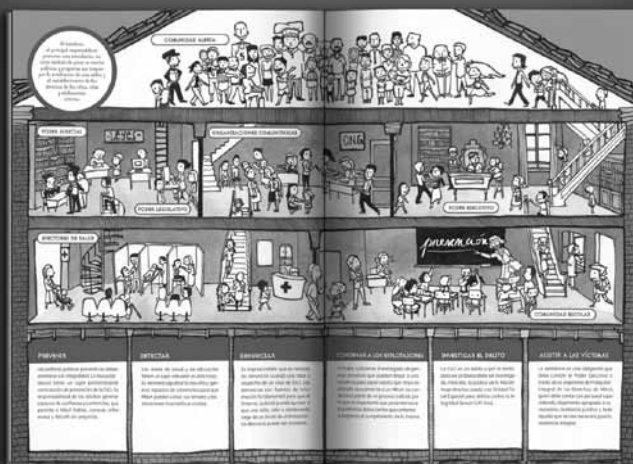
A través de las consultas recibidas y de los oficios enviados por la OAD al Programa se pudo observar una marcada arbitrariedad en el relevamiento del cumplimiento de requisitos. El programa se desarrolla con un grado de discrecionalidad sumamente amplio, dado que los requerimientos no están pautados en la ley y quedan librados al funcionario de turno. En muchos casos, la intervención de la OAD mediante el envío de oficios a los responsables del programa ha obtenido resultados positivos, lográndose el reestablecimiento del derecho vulnerado¹⁶.

B. ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO (AUH): PROBLEMAS DE ARTICULACIÓN CON CIUDADANÍA PORTEÑA

De las intervenciones de la OAD surge la falta de articulación entre los Programas Ciudadanía Porteña y Ticket Social con las Unidades de Atención Integral (UDAI) de ANSES. Al no haber una articulación entre estas instancias, la información que cada Programa cuenta respecto del otro se reduce a aquella contenida en las bases de datos.

Asimismo, de los casos trabajados se ha detectado que durante 2010 ninguna de las familias que solicitó la baja del Programa con el propósito de inscribirse en la Asignación Universal por Hijo logró hacerlo.

¹⁶ Las irregularidades detectadas fueron analizadas en profundidad en el relevamiento y análisis desarrollado con la asistencia técnica del CIEPP.



Otros de los inconvenientes detectados a raíz de las consultas recibidas se vinculan a que sólo pueden ser acreedores de la AUH aquellos grupos familiares cuyos responsables y niños, niñas y adolescentes tengan DNI. Los mismos deben además ser argentinos, hijos de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a tres años previos a la solicitud, privándose del acceso y vulnerándose el derecho alimentario de gran parte de la población menor de edad.

5. CAMPAÑA DE "EL SILENCIO ES LA VOZ DE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL INFANTIL"

Durante 2010 se puso en marcha en la Comuna 8 la Campaña "El Silencio es la voz de la Explotación Sexual Infantil", que había sido iniciada el año anterior por la Oficina de La Boca-Barracas.

La intención de los encuentros fue continuar sumando efectores de diferentes áreas que puedan constituirse como referentes para la construcción de una comunidad alerta, en pos de la prevención, detección, denuncia, prosecución del delito y asistencia a las víctimas.

6. APERTURA DE LA OAD MATADEROS - LINIERS

A partir de la experiencia recabada en los dos años de trabajo en las Oficinas Descentralizadas de La Boca y Barracas, en el año 2011 se inaugura la Oficina de Atención Descentralizada de Mataderos- Liniers, ubicada estratégicamente en Coronel Cárdenas 2707/15.

De este modo el Ministerio Público Tutelar acerca y extiende sus servicios a los barrios de la zona sur que comprenden las comunas 4, 8 y 9, alcanzando así a La Boca, Barracas, Parque Patricios, Nueva Pompeya, Villa Soldati, Villa Lugano, Parque Avellaneda y Mataderos, barrios donde viven el 74% de los niños y niñas pobres de la Ciudad.¹⁷ Es esta zona la que presenta el mayor grado de población socialmente vulnerable, motivo por el cual el Ministerio público Tutelar refuerza sus acciones de monitoreo de la política pública local a fin de lograr el pleno ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes y personas con padecimiento en su salud mental.

17 Cf. UNIDAD DE INFORMACIÓN, MONITOREO Y EVALUACIÓN (UIMyE) (2002) "La situación de la niñez en la Ciudad de Buenos Aires. La situación en el 2006.

Anexo I

I. INTRODUCCIÓN

El déficit de vacantes de educación inicial impulsó el surgimiento y desarrollo de diversas alternativas de atención a la primera infancia gestadas por la comunidad. Estas estrategias luego fueron receptadas y promovidas por el propio Estado, dando lugar a la consolidación de un conjunto muy heterogéneo de servicios dirigidos a la población menor de seis años de edad.

Desde la Oficina de Atención Descentralizada Villa Soldati / Nueva Pompeya (cuya área geográfica de incumbencia abarca además los barrios de Villa Lugano, Villa Riachuelo y el Bajo Flores) procuramos conocer las características que adquieren los programas dirigidos a la primera infancia impulsados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y presentados como una respuesta ante la insuficiencia de vacantes educativas en el nivel inicial.

Para ello realizamos entrevistas a las coordinadoras y/o equipos profesionales de estos programas y recorrimos los diferentes dispositivos localizados mayormente en los barrios de Villa Soldati y Villa Lugano. En algunos casos visitamos también instituciones ubicadas en otros barrios de la zona sur. Asimismo, recabamos información mediante la emisión de oficios judiciales y analizamos diferentes documentos escritos: normativas, estadísticas, investigaciones, entre otros.

Organizamos este informe en tres apartados. En el primero nos referimos brevemente al derecho a la educación y la legislación que lo reconoce, estableciendo el marco legal para su cumplimiento.

En segundo término, presentamos una descripción de los diferentes programas y servicios existentes, detallando aspectos formales y fácticos de su implementación.

Finalmente, exponemos algunas consideraciones a modo de aproximación diagnóstica del acceso al derecho a la educación de los niños y niñas menores de seis años que residen en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires.

II. DERECHO A LA EDUCACIÓN

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

Además, el derecho a la educación se encuentra reconocido en los Tratados Internacionales con jerarquía constitucional tales como la Convención Internacional de los Derechos del Niño (arts. 28 y 29) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 13). Por su parte, la Ley Nacional Nº 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes se expresa en el mismo sentido, asegurando el “*derecho a la educación pública y gratuita*” (arts. 15 y 16).

De acuerdo con la *Ley de Educación Nacional* Nº 26.206 (sancionada en el año 2006), el nivel educativo inicial es el primero del sistema educativo argentino y abarca a los niños y las niñas de entre 45 días y 5 años inclusive.

El nivel inicial es reconocido expresamente como una *unidad pedagógica* para la cual se han delineado objetivos y contenidos de aprendizaje específicos. De esta manera, la ley vigente superó la fragmentación que implicaba la estructura ciclada contemplada en la normativa anterior, que dividía al nivel en Jardín Maternal

para niños/as de 45 días a 2 años y Jardín de Infantes para niñas/os de 3 a 5 años.^{18 19}

La Ley de Educación Nacional establece la obligatoriedad de la concurrencia a sala de 5 años (art. 16 y 18). Al mismo tiempo, estipula para el Estado (en sus jurisdicciones nacional, provincial y CABA) la “obligación de universalizar los servicios educativos para los niños y niñas de 4 años de edad” (art. 19) y “la responsabilidad de expandir los servicios de Educación Inicial” (art. 21, inciso a), así como también “asegurar el acceso y la permanencia con igualdad de oportunidades, atendiendo especialmente a los sectores menos favorecidos de la población” (art. 21, inciso c).²⁰

Por otra parte, el artículo 25 determina que “las actividades pedagógicas realizadas en el nivel de Educación Inicial estarán a cargo de personal docente titulado, conforme lo establezca la normativa vigente en cada jurisdicción. Dichas actividades pedagógicas serán supervisadas por las autoridades educativas de las Pro-

vincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (destacado nuestro).

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

En este sentido, la Ley CABA Nº 114 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, les reconoce el “derecho a la educación” (art. 27) y señala que, en tanto garantías mínimas, “el Gobierno de la Ciudad garantiza a niños, niñas y adolescentes: a) acceso gratuito a los establecimientos educativos de todos los niveles, b) garantizando la prestación del servicio en todos los barrios de la Ciudad, c) igualdad de condiciones de acceso, permanencia y egreso del sistema educativo (...), k) recibir educación pública, eximiéndolos de presentar documento de identidad nacional (...), l) la existencia y aplicación de lineamientos curriculares acordes con sus necesidades y que viabilicen el desarrollo máximo de las potencialidades individuales, (...)” (art. 29).

Ahora bien, en cuanto a los objetivos y contenidos de aprendizaje específicos para el nivel inicial, el Consejo Federal de Cultura y Educación –integrado por autoridades educativas de todas las jurisdicciones del país– en el año 2004 aprobó los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP) para el Nivel Inicial y Primer Ciclo de la Educación General Básica, persiguiendo la aspiración de “asegurar

18 La derogada Ley Federal de Educación Nro. 24.195 (sancionada en 1993) planteaba que la educación inicial estaba “constituida por el Jardín de Infantes para niños/as de 3 a 5 años de edad, siendo obligatorio el último año. Las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires establecerán, cuando sea necesario, servicios de Jardín Maternal para niños/as menores de 3 años y prestarán apoyo a las Instituciones de la Comunidad para que éstas les brinden ayuda a las familias que lo requieran” (art. 10).

19 Cabe mencionar que durante el año 2010 hubo un intento por parte del PRO de modificar la Ley de Educación Nacional vigente retornando a la estructura ciclada para el nivel inicial, lo que fue duramente repudiado y denunciado por parte de los trabajadores de la educación entendiendo que fomentaba la fragmentación del sistema educativo y la desresponsabilidad del Estado, en particular respecto de las secciones de jardín maternal (para niños de 45 días a 2 años). El proyecto de ley (presentado por la diputada Silvia Majdalani, expediente Nº 4641-D-2010) finalmente debió ser retirado.

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

una base de unidad del Sistema Educativo Nacional... (y) garantizar que todos los habitantes alcancen competencias, capacidades y saberes equivalentes con independencia de su ubicación social y territorial”²¹.

Los núcleos de aprendizajes prioritarios refieren a “un conjunto de saberes centrales, relevantes y significativos” que operan como “un organizador de la enseñanza” en tanto “referentes y estructurantes de la tarea docente”, con “el propósito de que se constituyan en una base común para la enseñanza” a partir de “la severa preocupación por la desigualdad y la fragmentación de nuestro sistema educativo”²².

Por su parte, en la Ciudad de Buenos Aires se encuentra vigente desde el año 2000 el diseño curricular que orienta la tarea educativa para este nivel, organizado en cuatro documentos que comprenden el Marco General y la propuesta educativa para las diferentes secciones: niños/as de 45 días a 2 años (1ª y 2ª secciones), niños/as de 2 y 3 años (3ª y 4ª secciones), y niños/as de 4 y 5 años (5ª y 6ª secciones).

Se manifiesta allí que “(...) la Educación Inicial constituye una oportunidad y un derecho para la infancia. (...) La Educación Inicial cuando cumple con su responsabilidad educativa se convierte en un factor central en los procesos de democratización social, porque al garantizar oportunidades equitativas de aprendizaje y desarrollo sienta las bases para el devenir futuro de la sociedad al concretar efectivamente los derechos ciudadanos”²³. Y se afirma que “una de las metas de la política educativa democrática es el acceso al conocimiento en condiciones equitativas”²⁴.

Por otra parte, se pone el acento en la importancia de no fracturar el sistema educativo, postulando que “la

responsabilidad de garantizar la articulación entre niveles y en el interior del propio nivel recae en primer lugar en la supervisión (escolar que funciona para cada uno de ellos)”.

III. SERVICIOS PÚBLICOS DIRIGIDOS A LA PRIMERA INFANCIA

Dentro del ámbito público, existen básicamente dos grandes tipos de dispositivos dirigidos a la población de primera infancia: por un lado, aquellos dependientes del área educativa y, por otro lado, los que dependen del área social.

1. ÁREA EDUCATIVA (MINISTERIO DE EDUCACIÓN)

Los servicios educativos dirigidos a la primera infancia dependientes del Ministerio de Educación, se ubican en el marco de dos de sus direcciones generales:²⁵

1.1. DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN DE GESTIÓN PÚBLICA

De la Dirección General de Educación de Gestión Pública depende la *Dirección del Área de Educación Inicial* la cual comprende una diversidad de oferta educativa diferenciada tanto por los grupos etáreos a los que se dirige como por la extensión de la jornada y/o la modalidad organizativa que adopta:

- a. **Jardines Maternales (J.M):** Brindan servicios educativos a niños desde los 45 días a 2 o 3 años. Ofrecen jornada completa o jornada extendida.
- b. **Escuelas Infantiles (E.I):** Brindan servicios educativos a niños/as desde los 45 días a los 5 años. Funcionan en jornada completa, jornada extendida y /o vespertina (en algunos casos —especialmente en aquellas escuelas infantiles que funcionan dentro de hospitales públicos— la jornada se prolonga hasta las 20 o 21 hs.).
- c. **Jardines de Infantes Nucleados (J.I.N.):** Brindan servicios educativos a niños/as a partir de los 2, 3 o 4 años de edad. Surgen a partir de la creación de salas que funcionan dentro de establecimientos educati-

21 Resolución Nº 214/04 del Consejo Federal de Cultura y Educación.

22 Ministerio de Educación de la Nación (2004): *Núcleos de Aprendizaje Prioritarios – Nivel Inicial*.

23 Ministerio de Educación de la CABA (2000): *Diseño Curricular para la Educación Inicial. Marco General*, p. 23

24 Ibidem, p. 53

25 A los fines de este trabajo no hemos considerado los jardines privados, supervisados por la Dirección General de Educación Privada.

vos de nivel primario. Cuentan con una dirección itinerante específica del nivel inicial. La jornada puede ser simple (de 8:45 hs. a 12 hs. para el turno mañana y de 13 hs. a 16:15 hs. para el turno tarde) o completa (de 8:45 hs. a 16:15hs.).

- d. **Jardines de Infantes Comunes (J.I.C.):** Brindan servicios educativos a niños/as a partir de los 2, 3 o 4 años de edad. Si bien su estructura organizativa se ubica dentro de un establecimiento educativo de nivel primario, cuentan con equipo de conducción propio. La mayoría funciona en jornada simple (turnos mañana y tarde) y algunos lo hacen en jornada completa.
- e. **Jardines de Infantes Integrales (J.I.I.):** Brindan servicios educativos a niños/as a partir de los 2, 3 o 4 años de edad. Funcionan en establecimientos específicos del nivel inicial y cuentan con equipo de conducción propio. Ofrecen jornada completa con servicio de comedor.

Todas estas modalidades cuentan con personal docente y supervisión específica del área de educación inicial, organizada según los distritos escolares en que se divide la ciudad.

La actividad docente está regulada y reglamentada por el Estatuto del Docente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (ordenanza Nº 40.593 y modificatorias).

Para ingresar al sistema educativo como docente titular, interino o suplente, es requisito inscribirse previamente en uno de los veintidós Distritos Escolares en los que se divide la Ciudad de Buenos Aires, presentando copias autenticadas de toda la documentación correspondiente.

La Junta de Clasificación del área analiza la documentación y otorga un puntaje en función de los siguientes ítems: título (docente, habilitante y supletorio), antecedentes por antigüedad en la docencia, otros títulos, cursos específicos y no específicos, antecedentes pedagógicos y culturales, otros antecedentes pertinentes.

Luego se elabora un orden de mérito –que comienza con el docente de mayor puntaje y mejor título– en base al

cual se asignan las vacantes para cubrir los cargos docentes (titulares, interinos y suplentes), las cuales son ofrecidas en los Actos Públicos que periódicamente se llevan a cabo en cada distrito escolar.

De este modo, los cargos docentes vacantes (sea por licencia u otros motivos), son cubiertos de manera sistemática y expeditiva recurriendo al listado de orden de mérito.

1.2. DIRECCIÓN GENERAL DE INCLUSIÓN EDUCATIVA

Del Ministerio de Educación también depende la Dirección General de Inclusión Educativa, en cuyo marco se desarrolla el *Programa Primera Infancia*. Se dirige a niños y niñas de 45 días a 4 años “pertenecientes a sectores de alta vulnerabilidad social y que, por diferentes razones, no acceden a las instancias del Nivel Inicial. Como objetivos principales se propone: ampliar la cobertura educativa y promover los aprendizajes significativos de todos los niños y niñas como participantes activos de un proceso de formación integral. Para ello se han creado espacios para que esta primera infancia pueda recibir una atención que privilegie estos aprendizajes”²⁶.

Uno de los criterios en los que se sustenta la intervención de este programa es el reconocimiento de que los niños y las niñas por éste atendidos/as deben poder acceder a instituciones de la órbita del “sistema educativo formal”. De esta manera, se postula que –mientras el niño o niña sea atendido/a por alguna de las modalidades del Programa Primera Infancia– es necesario conservar su inscripción en lista de espera para ingresar a un establecimiento educativo dependiente de la Dirección General de Educación de Gestión Estatal (DGEGE), entendiendo que las prestaciones brindadas no reemplazan a las que dependen de esa dirección.

Los proyectos educativos aglutinados por el programa Primera Infancia asumen diferentes características, en virtud de su origen en circunstancias y contextos históricos particulares:

26 Página oficial del GCBA, www.buenosaires.gov.ar, consultada en Septiembre de 2010.

- a. Salas de Juego: Niños/as de 2, 3 y 4 años de edad en jornada simple (mañana o tarde). Funcionan en espacios físicos de Organizaciones Sociales. El Ministerio de Educación aporta los docentes, materiales didácticos y de limpieza. El trabajo docente se realiza con el método de parejas pedagógicas.
- b. Gestión Asociada: Niños/as de 45 días a 2 años en jornada completa. Funcionan en espacios físicos de Organizaciones Sociales. El Ministerio de Educación aporta los docentes, materiales didácticos y de limpieza. En algunos casos también se provee servicio de alimentación.
- c. Extensiones Educativas: Niños/as de 45 días a 5 años cuyas madres o padres participan de ofertas educativas dependientes del Ministerio de Educación. Funcionan en horario vespertino en Escuelas Medias o Centros Educativos en los que se dictan clases para adolescentes y adultos/as. El Ministerio de Educación financia los docentes, los materiales didácticos y de limpieza y el servicio de alimentación.
- d. Docentes en Jardines Infantiles Comunitarios: Funciona en Organizaciones Sociales vinculadas con el Ministerio de Desarrollo Social a través del Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios. Los niños/as están a cargo de integrantes de la propia organización social que, por lo general, no sólo no cuentan con título docente sino que, en muchos casos, tampoco han completado sus estudios secundarios. El Ministerio de Educación financia docentes que realizan un “acompañamiento pedagógico” de la tarea que desarrollan quienes se encuentran directamente a cargo de los niños/as (por ejemplo, madres cuidadoras), acercándose a la institución dos veces a la semana. También les provee materiales didácticos y de limpieza.

En los tres primeros casos (salas de juego, gestión asociada y extensiones educativas), se aplica la misma normativa que rige para las instituciones dependientes de la Dirección de Educación Inicial del Ministerio de Educación y los niños/as están a cargo de docentes de educación inicial titulados.

En la última de las modalidades indicadas (docentes en jardines comunitarios) se sigue la normativa que emana del Ministerio de Desarrollo Social para el Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios (Ley Nro. 2956 promulgada en Enero de 2009), uno de cuyos artículos (el 7º inciso c) señala que una de las prestaciones que brindan las organizaciones sociales reconocidas por el programa es “ampliar las perspectivas del trabajo pedagógico con la primera infancia en el ámbito comunitario y en los procesos *hacia la incorporación de los niños y niñas asistidos al sistema educativo formal*” (destacado nuestro). Además, se aclara que “estas prestaciones deben ser cumplidas manteniendo las condiciones de salubridad y habitabilidad necesarias para la permanencia y atención de la población que asiste” (art. 7 in fine).

Actualmente el Programa Primera Infancia cuenta con “una coordinadora general, seis coordinadoras pedagógicas que realizan el seguimiento y asesoramiento de la tarea que desempeñan los 19 docentes en los diferentes espacios, y dos psicólogas que asesoran a los docentes y/o padres frente a casos particulares que lo requieren”²⁷ y favorecen la articulación con efectores de las áreas de salud y de educación. Además, cuenta con dos profesores de música y dos de educación física.

Las/os docentes que tienen interés en desempeñarse en alguna de las modalidades del Programa Primera Infancia deben inscribirse previamente en uno de los Distritos Escolares (siendo así sus antecedentes evaluados por la Junta de Clasificación) y luego rendir un examen oral y escrito (concurso), a partir de cuyo resultado se les asigna un puntaje total y se establece un orden de mérito, en base al cual serán convocados.

La contratación es anual. Si bien se logró que se les reconozca la antigüedad en el ejercicio de la docencia, no tienen habilitada la posibilidad de titularizarse en el cargo²⁸. Al tratarse de contratos, la cobertura de las va-

27 Información brindada por la Dirección General de Inclusión Educativa mediante contestación al oficio judicial C.O.J. N° 738.420/MEGC/2010, del 28 de Julio de 2010.

28 Esta situación está siendo abordada por los gremios docentes.

cancias por licencia se dificulta dado que el personal destinado a suplencias generalmente resulta escaso.

De acuerdo a lo observado de manera directa, los servicios educativos ofrecidos por el Programa Primera Infancia son heterogéneos y dependen en gran medida de las características de la Organización Social en la que se desarrollan, tanto por las condiciones del espacio físico²⁹ como por las características de la propuesta general que sustenta la organización: comedor comunitario, centro cultural, asamblea barrial, etc.

2. ÁREA SOCIAL (MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL)

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

2.1 DIRECCIÓN GENERAL DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

En el marco de esta Dirección General funcionan dos programas dirigidos a la primera infancia:

2.1.1 PROGRAMA CENTROS DE ACCIÓN FAMILIAR (CAF):

Están dirigidos a niñas y niños desde 45 días, adolescentes, jóvenes y sus familias. A los fines organizativos y estadísticos, se los agrupa en "infantes" (hasta 5 años), "escolares" (de 6 a 12 años) y "adolescentes" (13 a 18 años).

Originalmente dependientes del entonces Ministerio de Bienestar Social de la Nación, en el año 1979 los CAF fueron transferidos al ámbito municipal. Posteriormente (en 1992) el municipio asumió la dependencia de un nuevo

centro fundado por una institución educativa privada, y en 2004 se inauguró el último de los siete CAF existentes.

Se trata de "instituciones de promoción comunitaria, de promoción de derechos y de inclusión social, ubicados en algunos de los barrios más vulnerables de la Ciudad de Buenos Aires"³⁰: Villa Lugano, Villa Riachuelo, Barracas, Nueva Pompeya, Bajo Flores y Retiro (villa 31).

Su objetivo es "promover el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes mediante su inclusión en espacios institucionales de socialización, tendientes al fortalecimiento vincular (familiar y red de sostén en general) y al acompañamiento a su inserción en el sistema educativo formal, fomentando la generación de proyectos o estrategias alternativas."³¹ Para ello se realizan "talleres participativos culturales, educativos, lúdico-expresivos, recreativos y deportivos"³².

Los niños, niñas y adolescentes reciben desayuno, almuerzo y/o merienda, según su horario de concurrencia. Los alimentos se elaboran en cada uno de los establecimientos.

Los "escolares" y "adolescentes" pueden recibir "atención integral con permanencia" cuando asisten a contra turno de la escolaridad, participan de los talleres propuestos y reciben apoyo escolar; o "atención integral sin permanencia" cuando sólo concurren para recibir alguna de las comidas que se brindan. En este último caso se procura incluirlos/as en alguna de las actividades recreativas ofrecidas.

Las prestaciones para los "infantes" varían según cada centro. En cada uno de ellos funcionan salas para algunas edades dentro de esta franja etárea (por ejemplo, el CAF 27 cuenta con salas de 2 años y de 3 años; en el CAF Bartolomé Mitre funcionan salas de 3 años y de 4 años). La asistencia de los niños y niñas es diaria y pue-

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

30 Informe Nº 972.092-DGNyA-10, del 3 de Agosto de 2010.

31 Página oficial del GCBA, www.buenosaires.gov.ar, consultada en Septiembre de 2010.

32 Idem.

Nombre	Dirección	Barrio
Centro de Acción Familiar "Bartolomé Mitre"	Larraya 4370	Villa Lugano
Centro de Acción Familiar "CEMAI"	Damianovich 3368	Barracas
Centro de Acción Familiar N°8	Piedrabuena 3741	Villa Lugano
Centro de Acción Familiar N° 27	José León Suárez 5157	Villa Riachuelo
Centro de Acción Familiar N° 3	Av. Cobo 1700	Flores
Centro de Acción Familiar N° 6	Manzana 22 - Casa 30 - (Anexos: Manzana 17, Casa 21 y Manzana 32, casa s/n)	Retiro
Simón Bolívar	Ana María Janner 2355	Nueva Pompeya

Cuadro N° 1: Centros de Acción Familiar

de ser en jornada simple o completa –según el centro– dentro un horario que se extiende entre las 8 y las 16 hs.

La prestación del servicio es permanente durante todo el año. Son requisitos de ingreso “provenir de familia en situación de vulnerabilidad social (y) tener la edad que corresponda para cada programa de la prestación”³³.

Cuentan con una coordinación y un equipo de profesionales de distintas disciplinas (la composición varía según el CAF, pudiéndose encontrar trabajadoras sociales, psicólogas, psicopedagogas, fonoaudióloga, socióloga, etc.).

No es requisito que el personal que se encuentra directamente a cargo de los niños y niñas tenga formación específica. En general se trata de “cuidadoras” con título secundario completo o incompleto, algunas de las cuales inicialmente cumplían en el CAF la contraprestación laboral que exigía el Programa Jefas de Hogar Desocupadas y luego pasaron a formar parte del plantel. Si bien se cuenta con trabajadores/as “volantes” para cubrir licencias del personal, muchas veces resultan insuficientes.

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

El reemplazo del personal no es sistemático y la posibilidad de concretarlo depende de varios factores, entre otros, el tipo de contrato que quien renuncia haya tenido (relación de dependencia permanente o a término, locación de servicios, etc.).

A partir de sus propias posibilidades, en cada centro se organiza una asociación cooperadora que se nutre de los aportes voluntarios de las familias y destina los fondos recaudados a gastos corrientes de administración (por ejemplo, fotocopias) o a adquirir equipamiento e insumos para las actividades de los niños y niñas que asisten. A diferencia de las cooperadoras de los establecimientos escolares –que reciben desde el Ministerio de Educación una transferencia monetaria–, estas otras no perciben subsidio alguno, siendo su alcance acotado.

En la actualidad son siete los Centros de Acción Familiar que se encuentran en funcionamiento y, según los datos oficiales disponibles más recientes, en su conjunto atienden alrededor de 460 niños/as de primera infancia³⁴.

De acuerdo a nuestro propio relevamiento, en los CAF ubicados en los barrios de Villa Lugano (dos centros) y Villa Riachuelo (un centro), son atendidos alrededor de 210 niños/as de este grupo etáreo³⁵, hallándose inscriptos en lista de espera una cantidad similar³⁶.

2.1.2 PROGRAMA CENTROS DE DESARROLLO INFANTIL (CEDI)

Está dirigido a niñas y niños de entre 45 días a 3 años de edad “pertenecientes a familias en situación de vulnerabilidad social, residentes en la Ciudad de Buenos Aires o cuyos responsables adultos trabajen en la misma”³⁷. Las prestaciones se brindan diariamente en jornada completa entre las 8:30 hs. y las 15:30 hs.

Antiguamente eran denominados jardines maternos. En el año 2007 asumieron la denominación actual, en el contexto de la sanción de la Ley Nacional Nro. 26.233

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

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

36 Datos obtenidos a partir de las entrevistas realizadas durante los meses de Junio y Julio de 2010, y cotejados con los consignados en el Informe N° 972-092-DGNyA-10, emitido el 3 de Agosto de 2010.

37 Página oficial del GCBA, www.buenosaires.gov.ar, consultada en Septiembre de 2010.

de “Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil”.

De acuerdo al Reglamento de Ingreso y Funcionamiento de los Centros de Desarrollo Infantil (Resolución Nro. 114-MDSGC-2010, de fecha 9 de Febrero del año 2010), estos centros son “espacios de prevención y atención integral de niñas y niños desde 45 días a 4 años de edad, que realizan acciones para desarrollar, en los ámbitos familiar y comunitario, capacidades que favorezcan la promoción, protección y garantía de los derechos de los niños y niñas de conformidad con lo establecido en las Leyes Nacionales Nro. 26.061, 26.233 y la Ley Nro. 114. Desarrollan tareas preventivas de detección temprana de obstáculos en el desarrollo elaborándose estrategias de cambio junto con las familias, acompañándolas y estimulándolas en los procesos.”³⁸

Para el acceso a una vacante uno de los requisitos es “provenir de hogares en situaciones de vulnerabilidad” y la realización de una “evaluación social, psicológica y/o psicopedagógica a cargo de las profesionales del CeDI”.³⁹

Algunos de estos centros están destinados a los hijos e hijas del personal del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, aunque “de no cubrirse con estos la totalidad de las vacantes, las mismas serán cubiertas con niños provenientes de la comunidad, en atención a situaciones de vulnerabilidad social”⁴⁰.

Es interesante que, entre las causas que determinan el egreso de los niños y niñas del programa CeDI, se consigna en primer término: “tener la edad requerida *para ingresar al sistema educativo* (destacado nuestro). Cabe recordar que la Ley de Educación Nacional establece que la educación inicial es una unidad pedagógica que comprende desde los 45 días a los 5 años, sin distinguir ciclos separados. Con ello, el programa CeDI no solo desconoce esta unidad reconocida en la ley vigente, sino que se

asume expresamente como una prestación diferente de las propiamente educativas.

En este sentido, el servicio alimentario se consolida como una de las prestaciones centrales de los CeDI, adquiriendo el sector del economato una notoria relevancia dentro del programa. En términos generales, se brindan prestaciones que apuntan a favorecer desarrollo infantil, ninguna de ellas específicamente educativa.⁴¹ Se procura, no obstante, contemplar las cuestiones pedagógicas mediante la elaboración anual por parte de cada centro de un Proyecto Educativo Institucional (PEI) que cumple la función de orientar la labor que se lleva a cabo con los niños y las niñas.

De las entrevistas realizadas, surgió que –tras años de esfuerzo– recién en el año 2010 el programa logró que todos los CeDI tengan su PEI. Por otra parte, las referentes de los distintos centros con los que se tomó contacto mencionaron que les demanda importantes y sostenidos esfuerzos intentar desplegar aspectos del orden de lo educativo y pedagógico cuando el personal que debe implementarlos (más allá de la favorable disposición que pueda manifestar al respecto) carece de la formación y la preparación específica adecuada para ello.

Los centros disponen de un equipo técnico integrado por profesionales de diferentes disciplinas, en su mayor parte psicólogas, psicopedagogas y trabajadoras sociales. Las actividades con los niños y las niñas están a cargo de manera directa de cuidadoras que reciben la denominación de “asistentes de la primera infancia” (API). La ma-

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

39 Ibidem, Anexo, Capítulo IV “Sistema de Ingreso y Egreso”

40 Idem.

41 El capítulo III-Actividades, del Reglamento de Ingreso y Funcionamiento de los CeDI (Resolución Nro. 114 y Anexo) detalla que las prestaciones brindadas son: “a) atención a cargo de profesionales y personal capacitado (...), b) servicio alimentario que contemple una dieta proteico / calórica que cubra los requerimientos nutricionales del grupo etáreo, c) condiciones ambientales, afectivas y de atención adecuada para asegurar el desarrollo integral de la población infantil, d) estimulación temprana, en los casos que lo requieran, a fin de optimizar su desarrollo según franja etárea, e) actividades socio-pedagógicas organizadas y adecuadas al nivel de maduración de los niños, promoviendo el crecimiento social, afectivo e intelectual de los mismos, f) atención, seguimiento, asesoramiento y derivación profesional en las áreas social, psicológica, psicopedagógica y de la salud (...)”.

Nombre	Dirección	Barrio
Agronomía	Av. de los Constituyentes 3110	Agronomía
Albarelos	Albarelos 3153 PB - Torre 3	Villa Pueyrredón
Andrés Ferreyra	Av. Díaz Vélez 4633/41	Caballito
Bam Bam (Hogar Martín Rodríguez – Ituzaingó)	Ventura Alegre 799	Prov. De Buenos Aires
Chacabuco	Perón, Eva Av 1502	Parque Chacabuco
Copello	Av. Dellepiane Norte (entre Miralla y Basualdo) 4800	Villa Lugano
Creciendo Hogar Rawson	Av. Amancio Alcorta 1402	Barracas
Dientitos de leche	Viamonte 872 - 3º P (Rentas)	San Nicolás
Espora	Oscar Bonavena 1500	Nueva Pompeya
Fantasia y Garabatos	Av Entre Ríos 1260	Montserrat
Herrera	Herrera 566/72	Barracas
Mi mundo feliz (hogar San Martín)	Warnes 2630	La Paternal
Patricios	Almafuerte 66	Parque Patricios
Piedrabuena	Sector "C", escalera 20 - Montiel 3100	Villa Lugano
Pringles	Pringles 344	Almagro
Quinquela Martín	Av. Don Pedro de Mendoza 1801	La Boca
Rayito de Sol	Av. Escalada 4501 (Parque de la Ciudad)	Villa Riachuelo
Saavedra	Vilela y Freire	Saavedra
Tutzo de Bonifacio	Víctor Hugo 682	Villa Luro
Vera Peñaloza	Giribone 976	Chacarita

Cuadro Nº 2: Centros de Desarrollo Infantil

yoría de las API no tiene título docente. En algunos casos se trata de mujeres de la comunidad que recibían el Plan Jefas de Hogar Desocupadas e ingresaron al CeDI para cumplir la contraprestación laboral exigida, pasando posteriormente a formar parte de la planta de personal del programa. Las API reciben capacitaciones internas, generalmente organizadas y brindadas por el equipo de profesionales del mismo centro. Se cuenta también con “volantes” para cubrir las licencias del personal, aunque muchas veces resultan insuficientes.

Por otra parte, el reemplazo de los trabajadores/as que se pierden (sea por jubilación, fallecimiento, renuncia o rotación) no es sistemático ni siempre se logra, lo que ha determinado que con los años la dotación general de personal disminuya, con la consiguiente imposibilidad de ofrecer las prestaciones en una jornada más extensa.

De acuerdo a sus posibilidades, en cada CeDI se organiza una asociación cooperadora sostenida por los aportes voluntarios de las familias (y muchas veces también del personal) destinadas a resolver gastos menores del funcionamiento institucional y obtener elementos e insumos para las actividades de los niños y niñas atendidos/as. No reciben fondos del organismo del cual dependen.

A partir de sus propias posibilidades, en cada centro se organiza una asociación cooperadora que se nutre de los aportes voluntarios de las familias y destina los fondos recaudados a gastos corrientes de administración (por ejemplo, fotocopias) o a adquirir equipamiento e insumos para las actividades de los niños y niñas que asisten. A diferencia de las cooperadoras de los establecimientos escolares –que reciben desde el Ministerio de Educación una transferencia monetaria–, estas otras no perciben subsidio alguno, siendo su alcance acotado.

Actualmente se encuentran en funcionamiento veinte establecimientos de este tipo (uno de ellos ubicado en la provincia de Buenos Aires) que en su conjunto atienden aproximadamente a 915 niños y niñas, encontrándose registrados/as en lista de espera una cantidad aún superior (1014 niños/as)⁴².

De acuerdo a nuestro propio relevamiento⁴³, a los CeDI de los barrios de Villa Lugano (dos centros) y Villa Riachuelo

42 Datos informados por la Dirección General de Niñez y Adolescencia mediante Informe Nº 972.263-DGNyA-10, el día 30 de Agosto de 2010.

43 Entrevistas realizadas durante los meses de Mayo, Junio y Julio de 2010. Los datos fueron cotejados con los proporcionados por la Dirección General de Niñez y Adolescencia mediante el Informe Nº 972.263-DGyA-10.

(un centro) concurren 200 niños/as, hallándose en lista de espera una cantidad levemente superior (aproximadamente 230 niños/as).

2.2. DIRECCIÓN GENERAL DE FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL

El programa *Centros de Primera Infancia (CPI)* se creó en el año 2009 a partir del Decreto Nº 306 con la finalidad de “regularizar” los espacios comunitarios surgidos “de forma espontánea y consecuentemente con las necesidades sociales de los habitantes de las zonas de mayor vulnerabilidad de la Ciudad de Buenos Aires (que) en forma solidaria comenzaron a brindar atención a niñas y niños menores de cuatro años generando un espacio de contención y ayuda a sus madres”, reconociendo que “la atención (allí) brindada se lleva a cabo en forma precaria con carencias básicas en el servicio y falta de los cuidados atinentes en relación a la edad y formación integral de los niños, así como el correspondiente control del GCBA (...)”. De este modo, “los espacios creados por necesidad, de actual funcionamiento informal, resultarían asistidos, reglamentados y tutelados por el GCBA dando un marco normativo de vinculación entre la actividad administrativa y la realidad social”.⁴⁴

La modalidad elegida para su funcionamiento es la gestión asociada, lo que “implica la suma de aportes gubernamentales, con el trabajo técnico-profesional de las Organizaciones de la Sociedad Civil, *quienes asumirán en forma exclusiva la responsabilidad de implementación de cada Proyecto, manteniendo indemne al GCBA ante cualquier eventual reclamo*” (destacado nuestro). Más adelante se especifica que a este último le compete aportar “los recursos necesarios para la ejecución de este proyecto”, así como asumir “la responsabilidad de supervisión del conjunto de actividades administrativas y de campo desempeñadas por cada CPI”. Mientras que será competencia de las Organizaciones Sociales seleccionadas asumir “en forma exclusiva toda responsabilidad vinculada a la ejecución e implementación del

Programa CPI, contando con el control permanente y lineamiento rector que impartirá el GCBA a través de la supervisión. “Las visitas de supervisión” se realizarán en cada CPI con una periodicidad de al menos dos veces por semana durante el primer año de funcionamiento”. Durante el segundo año “las visitas se realizarán semanalmente”. En este sentido, uno de los objetivos para el desarrollo del programa es “dejar capacidad instalada en los distintos centros, *buscando en el largo plazo el autosostenimiento de los mismos*” (destacado nuestro). Aunque no se aclara cuáles serán los contenidos comprendidos por este pretendido autosostenimiento: si se tratará del financiamiento, la definición de objetivos, la gestión de recursos... Según la normativa que los regula, los CPI deben contar con un equipo integrado por: referente del centro, psicopedagogo/a, psicomotricista, psicólogo/a, trabajador/a social, maestras jardineras, madres cuidadoras o maestra auxiliar, maestros especiales (de educación física, educación musical y plástica). Además, deben contar con personal para el servicio de cocina y de limpieza.

Dentro del marco de la gestión asociada, “cada CPI tendrá a su cargo la selección, contratación e incorporación de personal para el logro de los objetivos y metas propuestas”⁴⁵. El Gobierno de la Ciudad aporta los recursos económicos (en forma de “becas”) para financiar la contratación del personal.

De esta manera, las/os docentes son generalmente contratadas/os mediante el régimen monotributista para cumplir un desempeño laboral de jornada completa (mientras que en el sistema educativo se percibe una remuneración similar con una carga horaria inferior). Este tipo de contratación no reconoce los derechos laborales que sí son reconocidos a quienes se desempeñan en relación de dependencia (salario anual complementario, licencias con goce de sueldo, etc.). Tampoco contempla la bonificación por antigüedad en el desempeño del cargo

44 Decreto Nº. 306/09, “Considerando”.

45 Decreto Nº 306/09, Anexo I, título VI “Proceso de selección y contratación de personal”

ni la atribución de puntaje para la clasificación docente, dado que no se aplica el Estatuto del Docente.

Las condiciones laborales descritas resultan comparativamente desventajosas respecto de las vigentes en el sistema educativo formal, lo que probablemente afecte la posibilidad de retener a las docentes dentro del programa (algo ya comprobado por los programas CeDI y CAF, tal como se describió en este trabajo).

Los CPI están dirigidos a la atención de “madres embarazadas, niños y niñas menores de 4 años en situación de vulnerabilidad social y exclusión social”⁴⁶. No obstante, no todos los centros cuentan con salas para todas las edades comprendidas en esta franja etárea (por ejemplo, “La Legión de la Buena Voluntad” tiene salas a partir de 2 años y tanto “Virgencita de Luján” como “Pamperito” no tienen salas para 3 y 4 años). Las prestaciones se ofrecen en jornada completa.

Las vacantes se deben asignar en función de la ponderación de un conjunto de indicadores de pobreza y vulneración social expresamente establecidos⁴⁷, eligiendo como beneficiarios de la prestación a aquellos niños y niñas cuyas familias obtengan la evaluación más crítica. De las entrevistas realizadas en distintos CPI surgió que existe un importante margen de discrecionalidad en la aplicación de esa evaluación, ya sea modificando algunos de los ejes contemplados en el instrumento prediseñado o directamente seleccionando a los inscriptos según el criterio de la coordinadora en función del “conocimiento” previo que tiene de las familias por su relación de vecindad.

Se estipula además que “no podrá inscribirse a aquellos niños o niñas que no posean el documento de identidad”⁴⁸. La falta de DNI constituye una condición de vulnerabilidad que paradójicamente no es tenida en

cuenta para favorecer la inclusión en el programa, sino antes bien, determina la exclusión del mismo.

El objetivo general del programa CPI es “garantizar el crecimiento y desarrollo saludable”, para lo cual “se brindará una atención integral que incluya la atención de la salud, estimulación temprana y asistencia nutricional”⁴⁹. Entre los objetivos específicos se contempla “brindar los elementos básicos para la satisfacción de las necesidades fisiológicas, afectivas, psicomotrices, de juego, recreación y socialización para el sano desarrollo de los niños, niñas y su entorno”⁵⁰. Se establece una diferencia de acuerdo al grupo etéreo de pertenencia: mientras que para las niñas y niños de 45 días a 2 años se prevé “crear un espacio propicio para la estimulación temprana”, en el caso quienes tienen de 3 a 4 años el eje está puesto en la “adquisición de hábitos”⁵¹. En términos generales, el programa define que “los CPIs no son una mera propuesta educativa, sino que intentan abarcar las diferentes necesidades del niño: físicas, emocionales, recreativas y de socialización”⁵².

En virtud de lo observado de manera directa, el funcionamiento de los CPI difiere según las características de la organización social con la que se realizó el convenio. En algunos casos, se trata de organizaciones religiosas que ya tenían en funcionamiento jardines de infantes privados de carácter parroquial; en otros, la actividad principal era brindar servicio de comedor y, en algún caso, funcionaba previamente un jardín de infantes comunitario.

Se advierten relevantes diferencias en cuanto a las condiciones edilicias (mayor o menor adecuación de los espacios), las modalidades organizativas y los criterios institucionales respecto de la tarea pedagógica. Por ejemplo, en aquellas organizaciones donde funcionaba un jardín de infantes privado con anterioridad a la creación o transformación del mismo en CPI, generalmen-

46 Ibidem, Anexo I, título III “Población objetivo”

47 Manual de Procedimientos, Anexo I “B) Criterios de vulnerabilidad social”

48 Ibidem, título 3.2 “Focalización de la población objetivo”

49 Ibidem, título 2 “Descripción del Programa”

50 Idem.

51 Idem.

52 Ibidem, título 1 “Fundamentación”

te existe un planteo hacia el programa respecto a que desde éste se generen condiciones apropiadas para la actividad docente y se reclama además que se implemente una supervisión de la misma desde el Ministerio de Educación. En este tipo de organizaciones también suele contratarse mayor cantidad de docentes en relación a la cantidad de niños/as atendidos/as.

A partir de la inauguración en Abril de 2009 del primer CPI, hasta el momento se han puesto en funcionamiento catorce de estos centros y está previsto alcanzar la suma total de treinta CPI (diez de los cuales se crearían durante el año 2011).

Si bien no se cuenta con datos oficiales, del relevamiento que hemos realizado surge que diez de los CPI existentes están atendiendo una población de aproximadamente 790 niños/as y en casi todos ellos se registra lista de espera⁵³.

IV. ANTECEDENTES

Las “modalidades no escolarizadas de atención a la primera infancia” fueron impulsadas en nuestro país (y también en la región) por agencias internacionales –tales como UNICEF– como una estrategia de lucha contra la pobreza, bajo el supuesto de que sus posibilidades de alta replicabilidad permitiría ampliar la cobertura de los niños y niñas menores de 6 años con un bajo costo.

El eje de estas experiencias es “la participación de las comunidades tanto en el establecimiento de la oferta, como en la gestión de las mismas”⁵⁴. De allí la importancia de la figura de las “madres cuidadoras”, mujeres voluntarias –o que cumplen así la contraprestación laboral exigida por planes de transferencia de ingresos– dedicadas al cuidado directo de los niños y niñas que asisten a los centros.

En el año 2000 UNICEF advirtió un cambio de paradigma, a partir de la sanción de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, en el que “el derecho a estudiar, a aprender y a sentar las bases tempranas para que este aprendizaje se concrete, son las nuevas premisas de la programación”; mientras que “la ampliación de cobertura, bajo costo y alta replicabilidad como propuestas, perdieron vigencia en el discurso aunque no en las prácticas de los programas sociales”. Desarrolló entonces una investigación con el objetivo de “contar con elementos de juicio para evaluar la conveniencia de continuar sosteniendo y promoviendo estrategias de atención alternativa a los menores de 5 años y obtener información para mejorar las estrategias de intervención”.

El estudio consistió en una exploración y comparación del “impacto que tienen sobre la estimulación del desarrollo psíquico de los niños su paso por los centros cuyos agentes educativos son las madres cuidadoras, comparado con el impacto de los jardines de infantes del sistema formal y el de quienes no asisten a ninguna oferta”. Se aplicó en tres barrios (dos del conurbano bonaerense y uno de la ciudad de Rosario) de características socioeconómicas similares y gran cantidad de población con necesidades básicas insatisfechas, considerando que “aunque los resultados obtenidos no sean determinantes ni definitivos, constituyen aproximaciones significativas a situaciones que se plantean en todo el territorio nacional”.

Las conclusiones del estudio indican que “en líneas generales puede decirse que el haber asistido a centros de atención colabora en la mejor preparación de los niños ya que como grupo presentan un mejor nivel de desarrollo en todas las áreas indagadas en relación a los que no asisten a ninguna institución. Por otra parte, si bien el salto logrado es muy significativo, hay que señalar que *no alcanzan a los desempeños obtenidos por los niños que asisten a instituciones escolares*” (destacado nuestro).

53 Relevamiento efectuado durante los meses de Junio y Julio de 2010

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

Nombre	Dirección	Teléfono
Pulgarcito	Osvaldo Cruz 2101	4301-4377
San Juan Evangelista	Lamadrid 447	4301-1155
La Legión de la Buena Voluntad	Bogotá 3940	4671-4308
María de San Nicolás	Olleros 3610	4553-1913
La Tortuga Manuelita	White 2212	4601-2193
Leandro N. Alem	Carlos Calvo 1218	4305-3496
Pimpollitos de Vida	Medina 719	4671-3867
Brotecitos	Victorino de la Plaza 1060	4784-6623
Gurises	Belgrano 1180	4383-7279
Conejo Travieso	Guaminí 2309	4687-0075
Virgencita de Luján	Saravia 2335	4635-7284
El Alfarero	Luna 1955	4303-2507
Pamperito	Riestra y Camilo Torres	4976-0463
Chispita de Amor-Estellita	M28, C47, Villa 1-11-14	4919-8461
Pringles	Mariano Acosta y Battle Ordóñez M1, C69	Almagro
Quinquela Martín	Av. Don Pedro de Mendoza 1801	La Boca
Rayito de Sol	Av. Escalada 4501 (Parque de la Ciudad)	Villa Riachuelo
Saavedra	Vilela y Freire	Saavedra
Tutzo de Bonifacio	Víctor Hugo 682	Villa Luro
Vera Peñaloza	Giribone 976	Chacarita

Cuadro Nº 3: Centros de Primera Infancia

Las investigadoras subrayan que “si bien los centros favorecen, en alguna medida, el desarrollo de los niños, las instituciones escolares potencian sustancialmente dicho desarrollo”. Atribuyen esta diferencia a factores vinculados con la formación docente, señalando que “el accionar educativo aparecería en dos niveles: el institucional y el áulico propiamente dicho”.

En virtud de lo evaluado, aseveran que “es invaluable el papel de la mamá cuidadora en los centros de atención en el traspaso de los saberes de la comunidad, (pero) también es cierto que las mismas no pueden asumir la responsabilidad de la docencia, actividad para la que se requiere una formación específica. De la misma forma que el agente sanitario puede asumir una cantidad de acciones en el cuidado de la salud de una población, también es cierto que no puede reemplazar la figura del médico (a nadie se le ocurre que así sea) para la resolución de problemas de algún grado de complejidad ni para la determinación de políticas sanitarias. Así, la docente tiene un rol intransferible, mucho más si se tiene en cuenta la estrecha vinculación que existe entre adecuados niveles de educación y la ruptura del círculo de reproducción de la pobreza. (...) no puede esperarse un desempeño desde lo pedagógico didáctico semejante al del docente. Hay una especificidad profesional, conoci-

mientos adquiridos, capacidades desarrolladas que las mamás escasamente pueden incorporar (...)” (destacado nuestro).

Aunque esta investigación no sea concluyente en sí misma ni la única realizada en torno al tema, elegimos citarla a modo de contextualización y ejemplo de diferentes análisis existentes que llevan a problematizar programas y estrategias de características similares.

V. CONSIDERACIONES

Ante el abrumador déficit de vacantes en el sistema educativo del nivel inicial, surgieron y prosperaron dispositivos de atención a la primera infancia en el intento de dar respuesta a esa situación.

Progresivamente el Estado local asumió responsabilidades en la ejecución de esas prestaciones. En algunos casos, brindando apoyo a las iniciativas comunitarias (como el Programa Primera Infancia del Ministerio de Educación o el Programa Centros de Primera Infancia del Ministerio de Desarrollo Social) y en otros, a través de servicios propios (como los Centros de Acción Familiar y los Centros de Desarrollo Infantil, ambos del Ministerio de Desarrollo Social).

En la actualidad, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires asegura que este tipo de programas da cumplimiento al derecho a la educación de los niños y niñas que en ella residen. En este sentido, efectúa una depuración de las listas de espera para el ingreso a establecimientos educativos –dependientes del Ministerio de Educación– entrecruzándolas con los listados de vacantes asignadas en los programas dependientes del Ministerio de Desarrollo Social.

Sin embargo, según hemos descripto en este informe, los servicios dirigidos a la primera infancia que dependen de ese ministerio sustentan una finalidad asistencial y/o de promoción social pero no constituyen una política educativa, aún cuando en su definición puedan contemplar objetivos de carácter pedagógico. Tal como sostienen investigadoras del tema, “las ofertas que no son estrictamente escolares se definen, por lo general, como ofertas de atención integral de la infancia, y la preponderancia de su función educativa es variable y aparece articulada en casi todos los casos con una dimensión fuertemente asistencial”⁵⁵.

Estos dispositivos están dirigidos a la población en situación de vulnerabilidad social y se ubican en su mayor parte en los barrios más pobres de la ciudad. A diferencia del sistema educativo –fundamentado en la premisa de la universalización–, son programas focalizados que tienen establecidos requisitos de acceso y desarrollan procedimientos –más o menos discrecionales– para la selección de sus “beneficiarios”.

En el caso de los Centros de Primera Infancia (CPI) se exige además contar con documento de identidad para poder inscribirse. Lo contrario acontece en el ámbito educativo, donde distintos instrumentos legales impiden la imposición de restricciones semejantes. La Ley Nacional Nro. 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes ordena: “En el caso de carecer de documentación que acredite su identidad,

se los deberá inscribir provisoriamente, debiendo los organismos del Estado arbitrar los medios destinados a la entrega urgente de este documento. Por ninguna causa se podrá restringir el acceso a la educación debiendo entregar la certificación o diploma correspondiente” (art. 15). En el mismo sentido la Ley CABA Nro. 114 de Protección Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes afirma que: “El Gobierno de la Ciudad garantiza a niños, niñas y adolescentes: (...) k) recibir educación pública, eximiéndolos de presentar documento de identidad nacional, en caso de carecer del mismo, o cualquier otra documentación que restrinja dicho acceso debiéndoseles entregar la certificación correspondiente a cada nivel” (art. 29). La Ley CABA Nro. 203 refuerza lo antedicho cuando indica que: “En los Establecimientos Educativos dependientes del Gobierno de la Ciudad, se inscribirá provisoriamente a los alumnos/as menores de dieciocho (18) años que, por sí o por sus representantes legales lo soliciten, aún cuando no cuenten con el documento de identidad correspondiente” (art. 1).

Los programas con los que se pretende reemplazar los servicios educativos de nivel inicial faltantes, son sumamente heterogéneos en cuanto a propuestas, modalidades de acceso, criterios pedagógicos, calificación del personal, condiciones edilicias, etc. En algunos casos las prestaciones fundadas en la gestión asociada⁵⁶ resultan superadoras de la labor comunitaria que venía desarrollando la organización social con la que se realizó el acuerdo. Ello tanto por el acompañamiento o la incorporación de distintos profesionales y docentes, como además por las mejoras edilicias introducidas a través del financiamiento de refacciones y, en ocasiones, la construcción completa de espacios.

Pese a su carácter primordialmente asistencial, el sistema educativo formal se erige en modelo y referencia para estas prestaciones, y se lo procura imitar. De este

55 G. Diker citada por Malajovich, A. (Septiembre 2010): “Deudas educativas con la primera infancia” en *Revista Voces en el Fénix*, Argentina, Año 1, Nro. 3

56 El Programa de Centros de Primera Infancia del Ministerio de Desarrollo Social basa su funcionamiento en la gestión asociada, pero también lo hacen algunos de los proyectos del Programa Primera Infancia del Ministerio de Educación.

modo, los diferentes centros asistenciales intentan aplicar algunos lineamientos del diseño curricular definido para el nivel inicial, se esfuerzan por elaborar un “proyecto educativo institucional” (PEI), promueven la creación de asociaciones cooperadoras, procuran vestir a las cuidadoras y a los niños/as atendidos/as con los típicos guardapolvos que identifican a maestras jardineras y alumnos/as del sistema educativo formal, etc.

No obstante, aunque anhelan parecerse, estas propuestas distan de ser equivalentes a los servicios propios del ámbito educativo. Aceptarlas como tales lleva a convalidar la existencia de un sistema fragmentado y diferencial según las condiciones socioeconómicas de los niños y las niñas, vulnerando su derecho a la educación y violentando los principios de igualdad y no discriminación.

De acuerdo a los requisitos de admisión ya mencionados, será la población de primera infancia en situación de pobreza que no acceda a una vacante en el sistema escolar, la que entonces estará en condiciones de aspirar al ingreso en alguno de estos programas “alternativos”. El ofrecimiento de dispositivos exclusivos para niños y niñas pobres se relaciona más con un modelo de protección social de tipo residual que con el que consagra el Sistema de Protección Integral de Derechos de la Niñez, donde las políticas públicas básicas universales configuran la base.

Ello viola además los compromisos contraídos por la Ciudad de Buenos Aires –y expresados en su Constitución– en cuanto a asegurar la igualdad de oportunidades y posibilidades para el acceso al sistema educativo, promover el más alto nivel de calidad de la enseñanza y garantizar de manera indelegable la educación pública, estatal, laica y gratuita en todos los niveles y modalidades, a partir de los 45 días de vida. Los programas señalados y muy especialmente el más reciente de ellos –Centros de Primera Infancia–, se enmarcan en un proceso de privatización y retirada del Estado del cumplimiento de sus obligaciones y funciones.

En la actualidad es indiscutible la importancia que posee la educación temprana, sustentada en vertientes teó-

ricas diversas que demostraron que los primeros años son fundantes para la trayectoria vital de las personas. En este sentido, el derecho a la educación adquiere características singulares en la primera infancia, siendo así que “el Nivel Inicial es el único nivel educativo que no se puede recuperar en otra etapa de la vida”⁵⁷.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- 114, Ley CABA de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Sanción: 03/12/1998. Promulgación de hecho: 04/01/1999. Publicación: BOCBA Nº 624 del 03/02/1999
- 26.061, Ley Nacional de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Sanción: 28/09/2005. Promulgación: 21/10/2005. Publicación: BO del 26/10/2005
- 26.206, Ley Nacional de Educación. Sanción: 14/12/2006. Promulgación: 27/12/2006
- 26.233, Ley Nacional de Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil. Sanción: 28/03/2007. Promulgación: 24/04/2007. Publicación: BO del 26/04/2007
- 2956, Ley CABA de Creación del Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios. Sanción: 04/12/2008. Promulgación de hecho: 13/01/2009. Publicación: BOCBA Nº 3.102 del 23/01/2009
- ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA (ACIJ) (2009): *La discriminación educativa en la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires
- BRAILOVSKY, D. (S/F): *El Nivel Inicial. Un nivel de enseñanza joven que interroga la identidad escolar e interpela al estado. Entrevista con Gabriela Diker*, disponible en www.infanciaenred.org/antesdeayer
- CARDARELLI, G. (2006): “Las alternativas. Modalidades de atención a la infancia formales y no formales” en Entel, A. (comp.) *Infancias: varios*

- mundos. Los más chiquitos. Acerca de la inequidad en la infancia argentina*, Buenos Aires, Fundación Walter Benjamín
- Decreto CABA 306/2009, Crea Programa Centros de Primera Infancia. Sanción: 07/04/2009. Publicación: BOCBA Nº 3.153 del 14/04/2009
 - DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2006): *Aportes para revertir la desigualdad educativa*
 - DIKER, G. (2001): *Organización y perspectivas de la Educación Inicial en Iberoamérica: "Principales tendencias"*, Buenos Aires, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) para la Educación, la Ciencia y la Cultura
 - FERRO, L. (Diciembre 2008): *Informes y estudios sobre la situación educativa Nº 8: Situación de la Educación Inicial en la Argentina y perspectivas para su universalización*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Vilte, Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CeTERA)
 - FERRO, L. (Mayo 2007): *Informes y estudios sobre la situación educativa Nº 5: Acerca de la educación inicial en la Ley de Educación Nacional*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Vilte, Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CeTERA)
 - INTERREDES (Julio 2010): *Queremos una Ciudad para todos/as. Documento conjunto de las Redes de la Ciudad de Buenos Aires*
 - LEGISLATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES – Comisión Especial de Políticas Públicas para la Ciudadanía Plena (Octubre 2008): *Desigualdad Educativa: aportes hacia una educación democrática*, Buenos Aires
 - MALAJOVICH, A. (Septiembre de 2010): "Deudas educativas con la primera infancia" en *Revista Voces en el Fénix*, Argentina, Año 1, Nro. 3
 - MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2010): *Centros de Primera Infancia. Manual de Procedimientos*, Buenos Aires, GCBA

Anexo II

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN – Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (Mayo – Junio 2007): *El nivel inicial en la última década: desafíos para su universalización*. Boletín DINIECE Temas de Educación Nº 2, Argentina
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (Agosto 2010): *Estatuto del Docente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Ordenanza Nº 40.593 y modificatorias*, Buenos Aires
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (Diciembre 2004): *Núcleos de Aprendizajes Prioritarios. Nivel Inicial*, Buenos Aires
- Proyecto de Ley CABA Nº 201002110, Crea Programa de Universalización de la Educación Inicial. Presentado en 2010
- Proyecto de Ley CABA s/ implementación de un sistema centralizado de registro y conservación de los datos sobre faltas de vacantes. Presentado por ACIJ en la Legislatura de la CABA el 30-09-08.
- Resolución CABA Nº 114 – MDSGC – 2010 s/ aprobación del Reglamento de Ingreso y Funcionamiento de los Centros de Desarrollo Infantil. Sanción: 09/02/2010. Publicación: sin publicar
- RUIZ, V. – MOREAU DE LINARES, L. (2000): *¿Desarrollo o subdesarrollo infantil? Estudio comparativo sobre el impacto de las modalidades no convencionales de atención a los niños y niñas pequeños en situación de pobreza*, UNICEF, Buenos Aires

LA EDUCACIÓN EN LA ZONA SUR DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. LA FALTA DE OFERTA EDUCATIVA ADECUADA, LAS VACANTES, EL SERVICIO DE COMEDOR Y SUS PROBLEMAS RELACIONADOS.

INTRODUCCIÓN

La situación educativa de la Ciudad de Buenos Aires está marcada por grandes ejes problemáticos: falta de establecimientos educativos, insuficiente oferta de escuelas de modalidad completa, falencias en la infraestructura, las deficiencias en el servicio de comedores escolares, la desigualdad con la que se brinda el servicio educativo en la zona sur, entre otros.

Si bien esta situación es generalizada en todo el territorio de la Ciudad, la zona sur es la más perjudicada. Esta zona se caracteriza por contar con gran cantidad de barrios de monoblocks y conjuntos habitacionales construidos en el marco de políticas públicas de vivienda social, así como de villas y asentamientos. En este sentido, debe destacarse que en la zona de la Comuna 8 se sitúan la mitad de las villas, NHT y asentamientos precarios de toda la Ciudad, concentrando el 46,8% de la población que vive en este tipo de hábitat⁵⁸. A su vez, la Encuesta Anual de Hogares que realiza el GCABA destaca, para el año 2006: “La población residente en villas de emergencia, estimada en 125 mil personas, se distribuye en cuatro de las cinco zonas definidas. (...) Las comunas 4 y 8, ubicadas en el sur de la Ciudad (zona C) son las que presentan el mayor porcentaje de hogares en villa sobre el total de hogares, particularmente la comuna 8, donde uno de cada cinco hogares está asentado en villa (Cuadro 4)”⁵⁹.

Algunos datos ayudan a graficar la situación demográfica de la zona: en el Informe de Resultados Nº 434 (que

58 DEPARTAMENTO DE EPIDEMIOLOGÍA DEL MINISTERIO DE SALUD DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, *Análisis de la situación de salud (ASIS) de la población residente del CGP Nº 8*, 2003

59 UNIDAD DE INFORMACIÓN, MONITOREO Y EVALUACIÓN – UIMYE, MDS del GCABA, Serie Informes de Condiciones de Vida Documento Nro. 21, “Una mirada a la estructura de la población y a la composición de los hogares de la Ciudad de Buenos Aires. La situación en el 2007”

sistematiza los datos recogidos a través de la Encuesta Anual de Hogares) publicada en septiembre de 2010 por la Dirección General de Estadística y Censos del GCBA, se destaca que: “En el Cuadro 4 se presenta la estructura por grandes grupos de edad según comuna, así como las razones de dependencia potencial total, de niños y mayores. Observando los grandes grupos de edad por comuna se aprecia que las comunas 4 y 8 son las que registran mayor porcentaje de niños (21,3% y 26,9% respectivamente). Mientras que las Comunas 13 y 14, cuentan con el mayor porcentaje de adultos mayores (19,2% y 22,8% respectivamente). Es decir, el primer grupo presenta una población más joven, probablemente debido a su mayor fecundidad.”.

Al considerar la razón de dependencia potencial según comuna, señala que “se observan diferencias importantes respecto al valor medio de la Ciudad. En la población total hay 50 personas potencialmente inactivas por cada 100 activas. Las Comunas 2 y 13 cuentan con una razón de dependencia potencial claramente inferior a la media. Por su parte las Comunas 4, 7, 8 y 10 superan claramente el promedio de la Ciudad. En estas últimas, la composición de la población potencial dependiente es diferente. Mientras que en las comunas 4, 7 y 8 predominan los niños, en la Comuna 10 predominan los adultos mayores.”

Vale destacar, que en consideración del bajo nivel de ingreso de la población que habitan en las comunas mencionadas, dichas niñas y niños son los principales usuarios del sistema educativo de gestión estatal. Al respecto, la EAH muestra claramente que mientras la media de utilización del subsector educativo de gestión estatal en la Ciudad es del 70,7%, en la Comuna 8 es diecisiete puntos mayor (87,1%), el más alto del toda la ciudad. Y a la inversa, esta Comuna presenta la menor tasa

de concurrencia a establecimientos del subsector público de gestión privada (11.6% frente a una media en la Ciudad del 27.8%)⁶⁰

Sin embargo, pese a este escenario, como se verá con mayor detalle a continuación, existe una insuficiente oferta educativa en todos los niveles de la educación, por lo que la creación de nuevas escuelas o aulas –como determina el artículo 3 de la Ley 2565 CABA– resulta imperiosa.

1. Objetivo

El objetivo planteado en este segundo semestre es ahondar el análisis realizado por esta Oficina en el primer semestre del año y recabar información sobre el estado de situación del sistema educativo, especialmente en lo que hace a dos ejes problemáticos: en primer lugar, la oferta educativa existente y sus problemas relacionados y en segundo lugar, respecto a la prestación del servicio de comedor en las escuelas.

2. Metodología

Para conocer el estado del servicio educativo se han utilizado diferentes estrategias, a saber:

- Producción de información oficial

En lo que respecta al nivel primario, se optó por enviar oficios judiciales a las supervisiones escolares de influencia en la zona (11; 13; 19; 20 y 21).

A fin de facilitar un análisis comparativo en progresión, se tomó como marco temporal los ciclos lectivos 2008, 2009 y 2010.

Las preguntas realizadas apuntaron a recabar información relativa a la cantidad de niñas y niños que solicitaron vacantes en dichos ciclos lectivos, así como sobre la

⁶⁰ Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda - GCBA). EAH 2009. (Cuadro 15: Distribución porcentual de la población de 3 años y más, que asiste o asistió a un establecimiento educativo por sector al que pertenece el establecimiento según condición de asistencia y comuna, datos totales. Ciudad de Buenos Aires. Año 2009)

cantidad de niñas y niños que solicitaron pero no consiguieron vacante⁶¹.

Asimismo, y con el objeto de realizar un estado de situación actualizado, se solicitó la cantidad de niñas y niños finalmente matriculados totales por escuela, año de estudio (grado) y sección. Este número permite comparar, para cada distrito, con cuantas unidades educativas se da respuesta a la demanda recibida. Se incluyó además la solicitud del detalle de la modalidad de cada escuela.⁶²

Ya con el objetivo específico de indagar sobre la reubicación de niños en otros Distritos Escolares con motivo de la falta de vacantes en el distrito de origen, se solicitó información acerca de la cantidad de niños en esta situación, así como el destino de la derivación y el tiempo estimado de duración de la medida. Se incluyó el pedido de detalle por año de estudio (grado) para tener información también acerca de la edad de las niñas y niños en cuestión.

Por último, y para obtener información en relación al mecanismo en que el Estado de la ciudad gestiona el transporte escolar de alumnas y alumnos, se indagó acerca de la existencia de algún dispositivo puesto en marcha para implementar dicha reubicación (micros u otros), explicando la modalidad de gestión y control de dicho recurso, escuelas de origen y de destino, horarios de los traslados y personal a cargo de los mismos, así como las acciones realizadas y/o previstas para superar dicha problemática.

- Utilización de la información existente:

Además de generar la información descrita anteriormente, a los fines de la confección del presente informe se utilizaron los datos producidos por organizaciones de la sociedad civil e instituciones gubernamentales.

ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LOS RESULTADOS OBTENIDOS Y LOS PROBLEMAS DETECTADOS:

a) Vacantes y establecimientos educativos:

Nivel inicial:

La insuficiencia de oferta educativa para los niños, niñas y adolescentes residentes en la zona es un problema ampliamente conocido por todas/os las/os funcionarias/os responsables del GCBA.

En particular, en lo que hace al nivel inicial, no existen suficientes establecimientos que permitan albergar al conjunto de niños y niñas que requieren de este servicio. A su vez, no se cuenta con registros que reflejen fielmente la realidad de esta necesidad. Al tratarse de un nivel educativo de concurrencia no obligatoria⁶³, gran parte de la demanda permanece invisibilizada y un gran número de estos niños y niñas ni siquiera es incluido en listas de espera.

Esta problemática se encuentra judicializada por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. La causa ha tenido sentencia a favor de la actora en todas las instancias judiciales anteriores. Actualmente se encuentra tramitando ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires y está pendiente la firma de un Acuerdo entre la actora y la demandada previo al dictado de la sentencia. El mismo tendrá impacto en la oferta educativa de la zona.

Nivel primario:

El escenario descrito anteriormente es distinto en el nivel primario. Considerando que se trata de un nivel obligatorio, las supervisiones de los Distritos Escolares de la zona sur, que fueron consultadas, no reconocen la falta de vacantes como un problema actual. Por lo contrario, marcan que los núcleos problemáticos se ven reflejados en los siguientes puntos que se enumera a continuación:

61 Casos llamados con el poco feliz término de “excedentes”

62 Jornada simple, Jornada completa, Jornada completa con programa de intensificación en un área del conocimiento, Jornada completa plurilingüe, Jornada simple con talleres en contraturno y Jornada simple con comedor

63 Si bien el Estado se encuentra obligado legalmente a brindar el servicio educativo a partir de los 45 días de vida, la concurrencia al sistema educativo formal se estableció a partir del nivel preescolar (5 años) y hasta el nivel medio inclusive.

Plan	Establecimiento	Domicilio	DE	Descripción	Presupuesto (miles \$)
CATALINAS		VARIOS	19	CREACION DE NUEVO ESTABLECIMIENTO	\$ 3.061
CATALINAS		VARIOS	19		C y P (se está realizando computo y presupuesto)
CATALINAS	Esc Nº 0 Sin Nombre (Nuevo Jardin) Inicial COMUN /Esc Nº 1 Escuela Media Nº 1 Medio COMUN	JOSE LEON SUAREZ 3851	20	CREACION DE NUEVO ESTABLECIMIENTO	\$ 1.530
CATALINAS	Esc Nº : 0 Sin Nombre (Nuevo Jardin) Inicial COMUN Esc Nº 1 Escuela Media Nº 1 Medio COMUN	JOSE LEON SUAREZ 3851	20	CREACION DE NUEVO ESTABLECIMIENTO	\$ 10.203
CATALINAS	Esc Nº 2 Maestro Eduardo Luis Vicente Primario COMUN Esc Nº 35 Leopoldo Marechal Medio COMUN – ADULTOS	LARRAZABAL 5430/5440	21	CREACION DE NUEVO ESTABLECIMIENTO	\$ 3.061
CATALINAS	Esc Nº 21 Sin Nombre Primario ESPECIAL	SUMACA DE LA SANTISIMA TRINIDAD 5088	21	NUEVA CONSTRUCCION PARA ESTABLECIMIENTO EXISTENTE EN NIVEL PRIMARIO + CREACION DE UNA ESCUELA DE NIVEL INICIAL	\$ 17.274
CATALINAS	Esc Nº : 7 Juan XXIII Primario ESPECIAL	MARIANO ACOSTA 2936	19	NUEVA CONSTRUCCION PARA ESTABLECIMIENTO EXISTENTE.	\$ 12.474
Ley 3528	Esc. Nº: 0 Polo Educativo Villa 20 Inicial-Primario Común	José Barros Pazos / alt. 5250) E/Pola y Fourouge	19	Obra nueva	\$46.330
NUEVOS EDIFICIOS / AMPLIACIONES	Esc Nº : 18 San Juan Bautista de La Salle Primario ADULTOS /Esc Nº : 19 Jose Marti Primario COMUN	PJE. L. E/LACARRA Y LAGUNA	19	NUEVA OBRA	\$ 3.323

Cuadro Nº 1

FALTA DE UNIDADES ESCOLARES:

En el período 2007/2010 no se ha inaugurado ninguna escuela en los Distritos Escolares 11, 13, 19, 20 y 21.

En el plan de obras publicado en la página Web por el GCBA, mediante el cual éste pretende dar respuesta a la situación de emergencia que vive el subsistema educativo de gestión estatal de la Ciudad, se prevén, en los Distritos en análisis, las siguientes obras: ver cuadro Nº 1.

En virtud que el plan de obras es vago, dado que no indica ni las vacantes que se pretenden cubrir ni la modalidad de las escuelas, desde esta Oficina se ha enviado un Oficio Judicial en el que se pide mayor especificación de las mismas. Este Oficio está pendiente de respuesta.

LA MODALIDAD DE LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS:

La crítica realidad laboral en la que se ve sumergida la población de esta zona de la ciudad y por ende, la ne-

cesidad de incorporar a todos las/os mayores al mercado laboral, convierte a las escuelas de jornada completa una necesidad imperiosa dado que permiten conciliar el trabajo productivo con el familiar.

Pese a esto, como se puede ver en el cuadro que sigue, los Distritos Escolares más perjudicados económicamente como el DE 21, son los que más presencia de niñas y niños registra pero cuentan con menos escuelas de jornada completa que lo más ricos. Ver cuadro Nº 2

HACINAMIENTO:

La mayoría de las/os entrevistadas/os (supervisiones escolares, Direcciones, etc.) coincidieron en nombrar el "hacinamiento escolar" como una de las situaciones más preocupantes. En miras de cumplimentar con la demanda de vacantes, se acaba alojando a una cantidad excesiva de niños/as por aula y por docente.

Mediante la Resolución Nº 4776, sancionada el 28 de diciembre de 2006 y publicada el 12 de enero de 2007, se

Distrito Escolar	Barrios que incluye	Cantidad de escuelas	Cantidad de escuelas de jornada completa	Porcentaje
Nº 1	Recoleta, San Nicolas, Palermo, Balvanera, Retiro	17	13	76 %
Nº 2	Almagro, Recoleta, Palermo, Balvanera y Caballito	19	14	73 %
Nº 3	San Telmo, Montserrat, Constitución y San Cristóbal	16	8	50 %
Nº 4	La Boca, San Telmo y Barracas	14	7	50 %
Nº 5	Barracas, P. Patricios, Pompeya y Constitución	17	8	47 %
Nº 6	San Cristóbal, Balvanera, Almagro, Boedo y P. Patricios	22	11	50 %
Nº 7	Villa Crespo, Flores, Villa General Mitre, Caballito y Almagro	27	15	55 %
Nº 8	Pque. Chacabuco, Caballito, Almagro y Boedo	19	11	73 %
Nº 9	Palermo, Villa Crespo y Colegiales	22	15	68 %
Nº 10	Belgrano, Nuñez, Saavedra y Palermo	22	15	68 %
Nº 11	Liniers, Flores, P. Avellaneda, Pque. Chacabuco y Floresta	22	13	59 %
Nº 12	Flores, Floresta, Santa Rita y V. Gral. Mitres	20	11	55 %
Nº 13	V. Luro, Mataderos, P. Avellaneda y V. Lugano	22	11	50 %
Nº 14	V. del Parque, Chacarita, V. Ortuzar, Paternal, Villa Crespo, Colegiales y Agronomía	22	18	81 %
Nº 15	V. Urquiza, Saavedra, Coghlan, V. Ortuzar y Agronomía	21	14	66 %
Nº 16	Devoto, Agronomía, V. Orquiza y V. Pueyrredón	21	12	57 %
Nº 17	V. del Parque, Devoto, Sta. Rita, V. Real y Monte Castro	22	9	40 %
Nº 18	Liniers, V. Luro, Mte. Castro, Velez Sarfield, Floresta y Versalles	20	9	45 %
Nº 19	Pompeya, Soldati y Flores	23	11	47 %
Nº 20	Liniers, Mataderos, Villa Lugano y Villa Luro	22	11	50 %
Nº 21	V. Lugano y Villa Riachuelo	14	5	35 %

Cuadro Nº 2

Distrito Escolar	Cantidad de escuelas primarias	Cantidad de escuelas secundarias	Porcentaje de disminución
1	17	12	29 %
2	19	12	36 %
3	16	4	75 %
4	14	10	28 %
5	17	9	47 %
6	22	9	59 %
7	27	7	74 %
8	19	5	73 %
9	22	7	68 %
10	22	9	59 %
11	22	6	72 %
12	20	3	85 %
13	22	10	54 %
14	22	6	72 %
15	21	7	66 %
16	21	2	90 %
17	22	7	68 %
18	20	8	60 %
19	23	4	82 %
20	22	2	91 %
21	14	6	57 %

Cuadro Nº 3

deroga la Resolución N ° 626-SED/80 y se aprueba el Reglamento Escolar vigente para el sistema educativo de gestión oficial dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

A través de dicha reforma, se excluye el artículo 18 del Reglamento Escolar que establecía que la máxima cantidad de alumnos/as por aula era de 22 a 27. En la actualidad, el artículo 90 prescribe que en el área de educación primaria "el número de alumnos por aula se fijará de manera tal que cada alumno disponga de 1,35 m² cuadrado de superficie y de 4 a 5 m³ de volumen" En consecuencia, monitorear el hacinamiento en las aulas se vuelve más complejo.

En este punto hay que advertir que el Distrito Escolar 21 registra una matrícula de casi 10.000 alumnas y alumnos pero sólo cuenta con 14 unidades educativas⁶⁴.

Nivel medio:

En el nivel medio de la zona sur de la ciudad se observa una profunda desproporción entre los establecimientos educativos de nivel medio y los de nivel primario. Como se puede observar en la siguiente tabla, se registra una menor cantidad de aquellas unidades escolares destinadas a incluir a quienes proseguirán los estudios secundarios. Ver cuadro Nº 3.

Esta disminución de unidades educativas tiene un impacto en la matrícula. De los registros oficiales surge que en el nivel primario hay 144.254 matriculadas/os. En cambio, en el nivel secundario este número desciende a 91.996, lo que representa una disminución del 36 % del primer número consignado.

Otra cuestión relacionada con la problemática del nivel secundario es la falta de establecimientos que cuenten con jardines maternos dirigidos a los hijos e hijas de las

64 Estos datos surgen de una respuesta al Oficio Judicial Nº243 OAD-Soldati/10

Distrito Escolar	2008	2009	2010
Nº 11	0	0	0
Nº 13	38 (reubicados en el DE 12)	36 (reubicados en el DE 12)	8 (reubicados en el DE 12)
Nº 20	0	0	0
Nº 21	528	207	61

Cuadro Nº 4

alumnas y alumnos madres-padres, que favorezcan su inclusión y permanencia en el sistema educativo.

b). Comedores Escolares

A partir del relevamiento de comedores escolares en los Distritos 4, 19 y 21 se pudieron detectar las siguientes dificultades en el funcionamiento de los comedores escolares⁶⁵:

1. Menús especiales: Conforme se nos ha informado, el nuevo pliego elaborado por el Ministerio de Educación -con dictamen de Procuración y en el Ministerio de Hacienda actualmente-, no contempla menús específicos para niños y niñas con sobrepeso, pese a que esta es una problemática nutricional en la actualidad. No obstante, el pliego sí especifica menús aptos celíacos y refuerzos para problemáticas de bajo peso. Este hecho conduce a que los menús para niños y niñas con sobrepeso, queden fuera de la aprobación y supervisión nutricional del Ministerio de Educación. A diferencia de lo que sucede con la mayoría de las problemáticas nutricionales, en las que las Vicedirectoras -responsables de los comedores escolares- deben dar aviso a la Dirección General y esta requiere los menús especiales -aptos celíacos o refuerzos para bajo peso- a las concesionarias, en los casos de niños y/o niñas con sobrepeso acreditado, son las Vicedirectoras quienes deben gestionar los menús especiales directamente con las concesionarias,

quedando a discreción de las prestadoras del servicio la calidad y cantidad de dichos menús⁶⁶.

2. Necesidad de nutricionistas: La DG de Servicios Escolares, sólo cuenta con 12 nutricionistas para supervisar las 31 prestatarias del servicio de raciones alimentarias -23 concesionarias, 3 cooperativas de trabajo y 5 cooperadoras escolares autogestivas- y todos los comedores escolares de la Ciudad de Buenos Aires.

3. Monto de ración y reajuste de inflación: Actualmente el Ministerio de Educación abona \$10,20 por cada ración, y estima que a fin de 2010 habrá invertido en comedores escolares un total de \$270 millones. Para 2011, el Ministerio acordó con la Cámara que nuclea a las concesionarias un valor de \$12,70 por ración, y en términos presupuestarios ha asignado a tales fines \$320 millones aproximadamente. Así entonces, mientras el nuevo pliego contempla un aumento del 24,5% en el valor de las raciones, los recursos presupuestarios destinados a tales fines serán aumentados solamente en un 18,5%.

Por otro lado, el pliego 2008-2010 vigente en la actualidad, toma los índices de inflación del INDEC para habilitar el reajuste de precio de las viandas que se compran a las prestatarias del servicio. En virtud de esto, y atento la imposibilidad de reajustar valores conforme la inflación, a principio de año las concesionarias establecieron unilateralmente un menú de emergencia (en su mayoría salchichas con arroz), hasta que finalmente el Ministerio acordó reducir la calidad/cantidad del menú ofrecido a los niños, niñas y adolescentes⁶⁷.

65 La OAD Boca Barracas realizó una serie de visitas institucionales a diversas escuelas primarias de jornada doble situadas en el barrio de La Boca. Asimismo, se celebraron entrevistas con profesionales del Equipo de Salud Escolar Nivel Inicial y Primaria del Hospital Argerich, con la Licenciada Flax Marcó del la Unidad de Proyectos Especiales en Política Alimentaria y con el Dr. Lucas Incicco, Director General de Servicios a las Escuelas, área del Ministerio de Educación de la Ciudad que tiene a su cargo los comedores y las cooperativas escolares. En el Distrito 19 y 21, la OAD Villa Soldati también realizó un acercamiento a los comedores escolares. Por otra parte se requirió información oficial a través de oficios.

66 Durante las visitas institucionales realizadas por la OAD Boca Barracas a comedores escolares, se observó en reiteradas oportunidades que en los casos que la escuela había solicitado menús especiales para niños y/o niñas con sobrepeso, las concesionarias enviaban el mismo menú que al resto de los comensales, pero con la inscripción "Light", advirtiéndose a simple vista la posible impropiedad nutricional de los platos "Light" ofrecidos.

67 Conforme ha manifestado el Director Escolar de Servicios Escolares, por este motivo las concesionarias se encuentran en proceso de ser multadas.

4.- Supervisión del servicio de comedores en las escuelas: El servicio de comedores escolares hacia el interior de las escuelas debe ser supervisado por las Vicedirectoras, quienes en pos de esta obligación deben dejar de lado gran parte de sus tareas pedagógicas, a fin de asumir responsabilidades de tipo alimentarias para las que no se han formado. Este tema no es problematizado por la Dirección General de Servicios Escolares.

5. Se han observado y se ha tomado conocimiento de falencias y deficiencias edilicias que afectan el servicio de comedores escolares. A saber: La Escuela N° 10 DE 4 no tiene comedor y los niños deben comer en el salón de actos; los niños de la Escuela 4 del DE 19 lo deben hacer en las aulas; la Escuela N° 19 DE 4 tendría clausurada su cocina por peligro de derrumbe; la Escuela 19 del DE 19 ha sido refaccionada para habilitar el cocinar la ración en la escuela pero esta obra no ha sido terminada y cuenta con mobiliario y utensilios.⁶⁸

c) Transporte escolar

Pensar en el acceso a la educación por parte de los niños/as y adolescentes de los barrios de zona sur, y más específicamente de los Distritos Escolares en análisis, se entrecruza con varios de los puntos explorados precedentemente. De manera previa hicimos hincapié en la falta de políticas públicas estructurales que den respuesta a las deficiencias que se presentan en materia educativa. En lo que sigue, se enfatizará en una problemática íntimamente vinculada con la falta de vacantes, por un lado, y la dificultad para acceder al servicio educativo.

Desde las visitas institucionales que venimos realizando desde esta Oficina Descentralizada, se pudo constatar que el acceso efectivo de niñas y niños a las escuelas se ve dificultado por dos grandes cuestiones:

Por un lado, frente a la realidad de la falta de vacantes en establecimientos educativos de zona sur, el GCBA plantea como estrategia la reubicación/ traslado forzo-

so de chicos/as a escuelas pertenecientes a otros Distritos Escolares que cuentan con menor presión en su matrícula, mayoritariamente en zona norte de la ciudad.

Así, nos encontramos por ejemplo con alumnos que viven en Villa Lugano, pero que se trasladan a diario hasta escuelas ubicadas en los barrios de Retiro o Caballito; y a fin de asegurar la asistencia a estos establecimientos alejados del espacio de cotidianidad de las chicas y chicos, se establece un servicio de micros escolares que depende de la Dirección del Área Primaria del Ministerio de Educación.-

Por otro lado, encontramos la realidad de los niños y niñas que viven en los distintos barrios, villas o asentamientos y que cuentan con vacantes en la escuela de la zona, pero que requieren de un apoyo para llegar hasta la escuela. Esta necesidad radica en las características propias de la zona, en donde los barrios se encuentran a distancias largas, con dificultades para transitar los trayectos, tales como abundancia de tránsito pesado, calles y avenidas sin veredas, inundadas, o con altos pastos, sin mantenimiento alguno, repleta de bichos, y escasamente conectadas por el transporte público urbano (premetro saturado y muy pocas líneas de colectivos), a lo que se suma la exposición a posibles situaciones de violencia y robo (de mochilas, zapatillas, etc.).

De los Oficios judiciales enviados desde esta Oficina surge que ha existido una disminución profunda de la cantidad de niñas y niños que son reubicados. En lo que sigue se brindan los detalles correspondientes a cada una de los Distritos en análisis: ver cuadro N° 4.

La Supervisión del DE 21, informa que además que durante el mes de:

- Febrero de 2008 hubo un excedente de 528 niños, sobre una solicitud de 9969 vacantes.
- Febrero de 2009, el excedente fue de 207 niños, sobre una solicitud de 9292 vacantes.

68 Conforme informó el Director General de Servicios Escolares.

- Febrero de 2010 dicho excedente asciende a 61 niños, sobre una solicitud de 9916 vacantes.

Con respecto a ello, observó además, en el año 2010, un incremento en la matrícula, que en algunos grados resulta ser hasta un 20% superior que el informado para el año 2008.

Con fecha 1 de Noviembre de 2010, desde la OAD V. Soldati – N. Pompeya se oficia nuevamente a esa Supervisión a fin de que explique el mecanismo mediante el cuál redujo la cantidad de niños excedentes al mes de febrero de 2008 con respecto al mismo período del año 2010; respuesta que hasta el momento se encuentra pendiente.

También se utiliza el mecanismo de traslado a otro distrito en el caso de nivel inicial. Así, como respuesta al Oficio Nº 208 OAD- Soldati/10, la Supervisión del Nivel Inicial del Distrito Escolar Nº 21, da cuenta que esa Supervisión se han ofrecido vacantes a niños de 3, 4 y 5 años a E. I (Escuela Infantil), y J.I.C. (Jardín de Infante Común) del Distrito Escolar Nº 13, y en Piletones, *pero solo para la E.I. Nº 4 se brinda servicio de transporte Escolar*.⁶⁹ En el resto de los casos los niños son acompañados por sus familias.

Con la misma finalidad se ofició también a los Niveles Iniciales de los Distritos Escolares 11, 13, 19 y 20, de los cuales hasta el momento no hemos obtenido respuesta.

Otros asuntos vinculados al transporte escolar:

Desde la OAD Villa Soldati también se recabó información referida a las condiciones de circulación y los controles que reciben los transportes escolares.

Así se pudo establecer que:

1. Tiempo de uso del transporte. Diferencia entre transportes escolares y de servicio de pasajeros

El 7 de abril de 2005 se implementó la ley 1665, de Regulación del Transporte Escolar; y el 15 de diciembre del mismo año, se sanciona en la Legislatura de la Ciudad

de Buenos Aires, la ley 1919 que modifica el Código de Habilitaciones y Verificaciones.

Para el transporte público de pasajeros convencional, se exige que la flota debe renovarse cuando las unidades lleguen a los 10 años de vida útil, momento en que el vehículo debería ser retirado de circulación.

Sin embargo, y a pesar del gran desgaste mecánico que conllevan, *se permite que continúen su vida útil en las calles como transporte escolar*. Es decir, que se puede adquirir un micro con más de una década de uso y ponerlo en funcionamiento por diez años más en el transporte de niños.

1. Necesidad de control estatal:

- a. Acompañantes. Es obligatoria la presencia de un acompañante habilitado por autoridad de aplicación para el cuidado de los escolares; excepto para viajes organizados o contratados por establecimientos educativos, colonias de vacaciones o entidades civiles o religiosas ubicadas en la CABA, para lo cuál deberán contar con la presencia de una persona mayor de edad responsable de los niños, que deberá ser provisto por la entidad contratante, y deberá llenar la documentación pertinente y acreditar su condición de responsable y su función es la de vigilar y cuidar a los transportados durante el traslado y ayudarlos en el ascenso y descenso.
- b. Cinturones de seguridad: es obligatorio el uso para todas las personas transportadas, y el conductor no podrá iniciar la marcha del vehículo hasta que todos los ocupantes tengan abrochado el cinturón.
- c. Requisitos técnicos exigidos por la ley: También hace a la seguridad de los niños y niñas transportados la vigilancia en el cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos por la misma ley: poseer vidrios de seguridad, sistema lumínico y sonoro que indique cuando alguna puerta se encuentra abierta, matafuegos con carga actualizada, botiquín reglamentario de primeros auxilios, portaequipajes interiores antivuelco

69 Informe 1.122.009/S.E.I. Gpo VI "b" DGEGE/10

adaptación del asiento con un asiento de retención infantil de altura adecuada, para el caso de los niños más pequeños, como son los niños de nivel inicial.

El encargado de chequear en la calle que los micros escolares cumplan con la reglamentación es el Ente Regulador de los Servicios Públicos de la Ciudad. La empresa SACTA es actualmente la encargada de realizar la verificación técnica exigida por la ley, la cual debe realizarse dos veces al año-.

De este modo, el Ministerio de Educación no fiscaliza el funcionamiento de estos micros escolares.

Resumen de los puntos más críticos:

1. Falta de vacantes de inicial. Críticas a la oferta que proviene de D. Social.

2. Primario:

a) Denuncias de hacinamiento en los DE 19 y 21.

b) Insuficiente oferta de modalidad completa en el nivel primario en distritos zona sur

3. Importante disminución en la oferta educativa en el nivel medio en comparación con el primario.

4. Problemas edilicios en las escuelas (ver ejemplos de Soldati)

5. Comedores escolares:

a) Dificultades planteadas por el menú de emergencia que estuvo vigente de facto desde marzo hasta junio de 2010 a raíz de reclamos de las concesionarias por un aumento de precios. Necesidad de prever un aumento del valor en los nuevos pliegos para salvar una posible nueva situación similar.

b) Mala infraestructura de comedores escolares, existencia de escuelas con potencialidad de contar con cocina propia que reciben vianda por deficiencias en la infraestructura del comedor.

c) respuesta a diversidad alimentaria: falta de menús para chicos con sobrepeso

6. Transportes:

a) necesidad de mayor control estatal del servicio;

b) necesidad de contar con transportes hacia dentro del mismo distrito escolar (hacia el interior del barrio)

**MINISTERIO PÚBLICO
TUTELAR**|CABA

**ASESORÍA GENERAL
TUTELAR** | CABA

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

www.asesoria.jusbaires.gov.ar

agt@jusbaires.gov.ar

MPT

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

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

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