

# Desencuentros entre oferta y demanda de servicios de cuidado infantil en Buenos Aires

## Lógicas en tensión

Eleonor Faur<sup>1</sup>

*Este artículo analiza un aspecto particular de la organización social del cuidado infantil en la Ciudad de Buenos Aires: la relación entre la oferta y la demanda de servicios para la primera infancia. Con base en una investigación cualitativa, ésta relación será examinada a partir de dos enfoques complementarios. De un lado, un análisis de las lógicas implicadas en el contexto de una oferta estatal heterogénea. De otro, del análisis de los significados que, respecto al cuidado, les asignan quienes participan en la implementación de estos servicios. Más allá de identificar las brechas de cobertura, este abordaje permitirá develar las tensiones emergentes en la provisión de servicios de cuidado, su vinculación con las desigualdades sociales y de género y, en última instancia, la percepción acerca de un sistema de derechos fragmentado respecto del cuidado infantil.*

Año tras año, leemos en la prensa el reclamo de grupos de padres por vacantes en los jardines de infantes de la Ciudad de Buenos Aires (CABA). Largas listas de espera anteceden a reclamos que han llegado a presentarse ante fueros judiciales. La Constitución de la Ciudad ha reconocido el derecho de los niños a acceder a instituciones educativas a partir de los 45 días. El sistema judicial ha ordenado al poder ejecutivo municipal dar respuesta inmediata a esta necesidad. Sin embargo, persiste una brecha entre la oferta pública y la demanda emergente, que invita a ser analizada como parte de la organización social del cuidado infantil en la Argentina contemporánea y en el contexto de los desafíos de política pública que emergen a partir de la creciente participación femenina en el mercado laboral.

En este artículo, nos proponemos explorar la relación entre la oferta y la demanda de servicios públicos de cuidado infantil en la Ciudad de Buenos Aires. Dentro del conjunto heterogéneo de servicios que atienden a niños de hasta cinco años, estableceremos un recorte en aquellas provisiones con alta participación estatal y que operan por fuera de los (escasos) servicios vinculados al empleo. Se trata de: a) los jardines de infantes y maternales, de gestión estatal o privado, adscriptos a las regulaciones del sistema educativo, y b) los Centros de Desarrollo Infantil, con alta participación del Estado y de la comunidad, e implementados según criterios locales. En estos servicios, los “pilares de bienestar” (el Estado, el mercado, las familias y las comunidades, según Esping-Anderson, 1990) se intersectan, yuxtaponen –e incluso,

confrontan– y, lejos de presentarse en estado químicamente puro, despliegan distintos rostros en su accionar.<sup>2</sup>

La relación entre la oferta y la demanda será abordada a partir de dos enfoques complementarios: de un lado, un análisis de las lógicas implicadas en un diseño de servicios disímiles para la atención de la primera infancia. De otro, del análisis de los significados respecto al cuidado que les asignan quienes llevan adelante estos servicios y quienes los utilizan o buscan hacerlo. Nos ubicaremos así en un punto de cruce en el análisis de las estructuras sociales y los sujetos involucrados en la implementación de servicios de cuidado. Esto nos permitirá avanzar más allá de identificar las brechas de cobertura, dando cuenta de tensiones emergentes en la misma provisión de servicios de cuidado y su vinculación con las desigualdades sociales y de género. Como objetivo de largo alcance, nos interesa explorar en qué medida la organización social del cuidado se asocia con el ejercicio de derechos.

En términos teóricos, la crítica feminista a la teoría de Esping-Anderson sobre “régimen de bienestar” (1990) dio sobrada cuenta acerca del modo en que las políticas estatales no sólo establecen y delimitan derechos a la ciudadanía, sino que al hacerlo impactan sobre las relaciones sociales de género (O’Connor, 1993; Lister, 1994; Daly y Lewis, 2000), al tiempo que contribuyen a delinear aquello que fue caracterizado por Diane Sainsbury (1999) como “régimen de cuidado”. Dichos regímenes actuarían en diálogo con los “régimen de bienestar”, construyendo sistemas con mayor o menor orientación hacia la igualdad social y de género, en función del peso relativo que las políticas públicas asignen (por acción u omisión) a las familias, a los mercados, a la comunidad o al propio Estado en la provisión del cuidado.

Cuanto más se descansa en la responsabilidad de las familias, mayor el peso que recae en las mujeres-madres, en concordancia con la impronta cultural que asigna a las mujeres la responsabilidad doméstica y de crianza. Por el contrario, la institucionalización de servicios públicos permite no sólo facilitar la “desfamiliarización” de parte de las actividades del cuidado (en términos de Lister, 1994), sino también su “desmercantilización”. Favorece así un sistema que apunta al mismo tiempo a equilibrar desigualdades sociales y de género. De modo que amén de la diversidad de instituciones y actores que intervienen en el cuidado hacia la primera infancia, el rol del Estado cobra especial interés, en tanto cumple la doble función de proveer servicios y regular –de forma explícita o implí-

cita– las acciones e interacciones de los distintos “pilares del bienestar” (Esping-Anderson, op. cit.).

Sin embargo, el Estado no es un espacio monolítico y unidireccional, sino un conjunto de normas (no siempre coherentes) llevadas adelante por un conjunto de personas con perspectivas disímiles acerca de las funciones estatales –entre otras cosas–. Además, la intervención del Estado se deriva (al tiempo que se alimenta) de determinados (pre)supuestos culturales y políticos acerca de las responsabilidades, los roles y los derechos que se atribuyen a los distintos grupos e individuos que conforman la sociedad. Y si bien parte de estos supuestos se encuentran en el diseño mismo de las políticas, otra parte se construye en el proceso de implementación, incluso a partir de los “significados” que le inscriben los actores vinculados a ellas, tal como subrayaron Julia Adams y Tasleem Padamsee (2001: 11). Desde este punto de vista, el propio concepto de “régimen” requiere expandirse y restablecerse a partir del análisis de los “signos” adscriptos a las políticas públicas, en tanto “procesos de significación” del orden simbólico (Adams y Padamsee, 2001:11).

Ubicándonos en el contexto argentino, es claro que, al igual que en otros países de la región, la organización social del cuidado infantil es parte intrínseca tanto de las relaciones asimétricas entre géneros, como del sistema de desigualdades sociales (Aguirre, 2009; Faur, 2009).<sup>3</sup> Pero también que dicha configuración estructural necesariamente se expresa en (y se articula con) dispositivos culturales y simbólicos.

Como es sabido, desde finales de los setenta, de la mano de las políticas que debilitaron la protección social por la vía del empleo; y de las fluctuaciones en la estructura y financiamiento de las políticas sociales, el país atravesó diversas crisis que redundaron en una estructura social heterogénea y con altos niveles de desigualdad social. Las últimas décadas del siglo XX, enmarcaron una creciente “salida” laboral de las mujeres, e impactaron en el reacomodo de un modelo familiar que mediante el esquema de “varón proveedor y mujer ama de casa” garantizaba, en cierta medida, el cuidado de niños, ancianos y enfermos en los confines del hogar (Jelin, 1998; Wainerman, 2003). Entretanto, los servicios de cuidado infantil adscriptos al empleo nunca lograron universalizar la cobertura para los hijos/as del conjunto de los/as trabajadores/as (en

1 Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO). Oficial de Enlace de UNFPA en Argentina. Profesora de posgrado en el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). eleonorf@gmail.com. Nota: las opiniones expresadas en este artículo no reflejan necesariamente aquellas del UNFPA ni de las Naciones Unidas.

2 Quedan por fuera de nuestro recorte los jardines comunitarios, promovidos por un abanico de organizaciones de la sociedad civil (altamente disímiles).

3 Siendo Argentina un país de ingreso medio, las importantes brechas que resultaron de los cambios estructurales cristalizaron niveles de pobreza relativamente elevados, afectando al menos a 1 de cada 4 personas y 1 de cada 5 hogares (INDEC, 2006). Las mejoras socioeconómicas del período 2002-2007 no parecen haber sido suficientes para revertir los cimientos de esta situación.

especial de las “madres trabajadoras”), además de haber sufrido los vaivenes de la flexibilización laboral hacia finales del milenio (Pautassi, Faur y Gherardi, 2004). Pero a pesar de la significativa transformación del modelo de provisión, en el siglo XXI, el rol de los hogares (en particular, de las mujeres) continúa siendo predominante en el cuidado de la primera infancia (Esquivel, 2008).

La posibilidad de “desfamiliarizar” esta actividad presenta importantes diferencias según clase social, en la medida que sólo algunos hogares logran trasladar parte de las funciones de cuidado por la vía de su mercantilización (por ejemplo, mediante la contratación de empleadas domésticas, o bien, la recurrencia a guarderías o jardines privados), mientras otros se encuentran a merced de las provisiones estatales o bien, de los arreglos familiares (Faur, 2009). En este contexto, ¿cuáles son y cómo se perciben las capacidades de los hogares de acceder a servicios de cuidado infantil en el espacio público? ¿En qué medida la heterogeneidad de estos servicios da cuenta de un sistema institucional y de derechos fragmentado? ¿Es posible identificar un “régimen de cuidado infantil” sistemático y previsible en el caso estudiado?

En las próximas páginas abordaremos estos interrogantes. Luego de caracterizar el contexto institucional y las coberturas y déficit de los servicios de cuidado en la ciudad de Buenos Aires, presentaremos los resultados de una investigación que a partir de un relevamiento cualitativo exploró los vínculos entre la oferta y la demanda de jardines de infantes y CEDIS de la Ciudad de Buenos Aires.<sup>4</sup> Con foco en un barrio de la zona sur de la Ciudad, se aplicaron 29 entrevistas semi-estructuradas, de las cuales 13 se realizaron a funcionarios/as, directivos/as y administrativos/as de servicios educativos y de desarrollo infantil, de los niveles nacional, municipal y distrital. Del lado de la demanda, se realizaron 16 entrevistas en profundidad usuarios potenciales o reales de servicios de cuidado (a quince mujeres y a un varón de sectores medios y populares, con hijos de hasta 5 años a cargo).<sup>5</sup>

<sup>[4]</sup> El relevamiento cualitativo se desarrolló como parte de mi investigación doctoral y en el marco del proyecto “Economía social y política del cuidado: un enfoque intersectorial”, con sede en IDES y apoyo del UNFPA y UNICEF en Argentina.

<sup>[5]</sup> A lo largo del artículo utilizaré el femenino del plural para referirme al conjunto de los/as entrevistados/as. La edad promedio de nuestras entrevistadas es de 31 años y, también en promedio, tienen un número de dos hijos. En 10 de los casos, las mujeres vivían con sus parejas en el momento de la entrevista. El resto, compuesto por 5 mujeres y 1 hombre, se encontraban separados/as, y encabezaban hogares monoparentales con hijos a cargo. Solo la mitad de nuestros/as entrevistados/as trabajaban, mientras otras 3 buscaban trabajo y 5 –cobre 16, no trabajaban ni buscaban

Este abordaje, más allá de la identificación de brechas en la cobertura, nos permitirá analizar dos aspectos escasamente iluminados en las investigaciones sobre el cuidado infantil. Desde el lado de la oferta, la emergencia de una serie de tensiones vinculadas con el nuevo rol que docentes y responsables de instituciones dirigidas a la primera infancia desempeñan (que reaviva una histórica tensión entre los enfoques “pedagógicos o asistenciales” en los servicios destinados a la primera infancia y manifiesta una relativa ausencia de la dimensión “cuidadora” en las percepciones de sus efectores). Desde el lado de la demanda, el modo en que los límites de la oferta repercuten en la capacidad altamente desigual para desfamiliarizar el cuidado infantil por parte de distintos hogares, al tiempo que diversifican el acceso a instituciones estatales impregnadas por lógicas institucionales, criterios de elegibilidad y coberturas disímiles. De este modo, me propongo acercar hallazgos de una investigación más amplia, pero también nuevas hipótesis acerca del modo en que las lógicas institucionales divergentes respecto del cuidado infantil en el espacio público expresan la emergencia de un sistema de derechos fragmentado en términos estructurales, pero también en la construcción de percepciones presentes entre sus usuarios potenciales.

#### El contexto institucional: la diversificación de servicios

En la Ciudad de Buenos Aires, la atención de los niños de hasta 5 años se desarrolla en servicios formales e informales. Desde el lado de la oferta estatal, se cuenta con espacios vinculados al sistema educativo y al de desarrollo social. Unos y otros responden a distintas regulaciones, lógicas institucionales, criterios de elegibilidad y, por ende, no siempre cuentan con canales para el reclamo de la ciudadanía. Por otra parte, cubren proporciones y segmentos disímiles de población. Pero además, difieren profundamente los significados que les imprimen quienes se encuentran a cargo de estas instituciones, revitalizando una vieja tensión entre las perspectivas “pedagógicas” y las “asistenciales” en la atención de la primera infancia (Diker, 2002). ¿Cuáles son los criterios que se establecen en la operatoria de cada uno de estas instituciones? ¿Cuáles sus niveles relativos de cobertura y demanda insatisfecha? Identificar estos lineamientos de corte estructural, en esta sección, nos permitirá avanzar, en las próximas sobre los significados que se sobreimprimen a estos ser-

<sup>[6]</sup> trabajo en el momento de la entrevista. La mayoría participa del mercado de trabajo informal o bien cuenta con contratos municipales para la promoción comunitaria. Solo la mitad de ellas desempeña como asalariada formal.

vicios desde el punto de vista simbólico, tanto del lado de la oferta como del de la demanda.

Dos leyes nacionales enmarcan la implementación de los jardines de infantes y los CeDIS. La obligatoriedad del preescolar a los 5 años (a partir de 1993) instó a los gobiernos provinciales a proveer vacantes e impactó –hasta cierto punto- en las transferencia de responsabilidades de cuidado infantil desde las familias y hacia la escuelas.<sup>6</sup> En el año 2006, la Ley Nacional de Educación (26 206) avanzó un paso más. Reconoció al nivel inicial como parte de una “unidad pedagógica” que se extiende desde los 45 días hasta los 5 años y señaló la necesidad de universalizar las provisiones a partir de los 4 años. Con esto, quedó establecido -con fuerza de ley- que el sistema educativo posee jurisdicción, capacidad y autoridad para recibir (y educar) a los niños más pequeños. Ciñéndonos a la Ciudad de Buenos Aires, la propia Constitución establece –como responsabilidad estatal– que se deben proveer servicios educativos para todos los niños de 45 días y más, cuyas familias lo requieran.

Los centros vinculados al sector de desarrollo social, por su parte, se regulan por la Ley de Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil (Ley 26 233 de 2007) cuyo objetivo es el de promover iniciativas destinadas a niños y niñas de hasta 4 años (aunque no todos ellos cubren la franja completa). Así, como parte de las estrategias supletorias de la oferta del sistema educativo, otro segmento estatal institucionaliza aquellos espacios que -desde finales del siglo XX– cubren zonas periféricas de la pedagogía. De acuerdo con el marco legal, los CeDIS pueden ser gubernamentales o no gubernamentales. Su fin último parece ser contener a quienes no acceden a los servicios ofrecidos por el sistema educativo; regular una modalidad preexistente de intervención de la comunidad y del Estado, y legitimar la intervención del organismo nacional rector en materia de Desarrollo Social.<sup>7</sup>

¿Estamos frente a un proceso destinado a ampliar coberturas y derechos en torno al cuidado de la primera infancia? No necesariamente. Aunque las normas amparan la posibilidad de extender coberturas para los niños más pequeños como parte del sistema educativo, en los hechos, la única sala que permanece obligatoria para los

<sup>[6]</sup> A nivel nacional, la obligatoriedad de la sala de 5, sancionada por la Ley Federal de Educación de 1993, actuó como motor para la expansión del nivel inicial. La matrícula para esta sala ronda al 90%, mientras la de sala de 4 se encuentra en torno al 60%, pero sólo el 30% de los niños de 3 años asisten al Jardín (MECYT, 2007).

<sup>[7]</sup> En todos los casos, de acuerdo con la ley, deben “integrar a las familias para fortalecer la crianza y el desarrollo de sus hijos, ejerciendo una función preventiva, promotora y reparadora.” (Ley 26 233, Art. 9)

niños continúa siendo la de 5 (y por tanto, sólo ésta compromete a su provisión por los gobiernos provinciales).<sup>8</sup> Los CeDIS, entretanto, atienden a niños de hasta 4 años, pero en algunos casos (como en la CABA) sólo se cuenta con salas hasta 3 años. Y no hacen parte de un programa que pretenda recibir a la totalidad de niños en situación de pobreza ni menos aún, se rigen por la intención de hacer universales sus prestaciones.

La diversidad de la oferta pública expresa distintas perspectivas de la política social y reinstala viejas tensiones en la organización social del cuidado infantil. Hay una distinción de fondo entre estos servicios. Las actividades de los jardines de infantes son llevadas adelante y supervisadas por profesionales de la educación; sus provisiones se regulan a través de normas formalmente delimitadas –al igual que los criterios de acceso-, y ello conlleva a que sólo se disponga de mecanismos institucionales para el reclamo frente a la vulneración o violación del derecho a acceder allí donde el derecho se encuentra efectivamente garantizado desde el punto de vista legal. En los CeDIS, los niños son atendidos por personal que –“de acuerdo con las posibilidades del contexto”- no necesariamente es profesional ni está formado en pedagogía. En ocasiones, los centros se sirven de “madres cuidadoras” y otras mujeres de la comunidad para ofrecer el servicio. Allí, las mujeres cocinan, limpian, atienden a los niños, y con frecuencia, lo hacen como parte de un intercambio por una vacante para sus niños o por la comida que pueden obtener a cambio de su trabajo.<sup>9</sup> Los criterios para acceder a los centros se determinan en cada caso particular y, al no estar en juego un derecho particular (en términos de obligación estatal) no se dispone de canales oficiales para el reclamo.

De modo que mientras los jardines educativos responden a las normas y los criterios de un sistema formal, las instituciones dependientes de la cartera de Desarrollo Social, parecen adscribir a la lógica de las políticas compensatorias, centradas en la atención a la población

<sup>[8]</sup> Por su parte, la presencia del sector privado en los ciclos de edades menores (en especial de 45 días a 2 años) es muy significativa, no sólo en la CABA, sino también en el nivel nacional.

<sup>[9]</sup> La ley que promueve estos espacios señala que los mismos deben estar a cargo de personal “idóneo”, mientras su reglamentación específica establece que se contará con recursos humanos “de acuerdo a las posibilidades y condiciones” del contexto, integrando en cada Centro “su propio personal con agentes de organismos públicos, miembros de organizaciones de la comunidad y voluntariado”. Cuando el servicio de las mujeres de la comunidad es rentado, las erogaciones no se conciben como salario sino como “incentivo”. Los montos no suelen pasar del 20% del valor del salario mínimo.

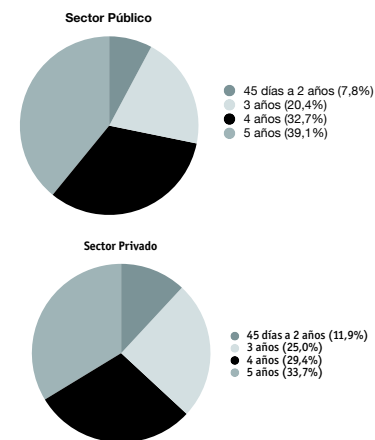
de mayor vulnerabilidad. Al tiempo que desarrollan una función relevante para cubrir el cuidado de los niños que no acceden a jardines educativos, la existencia de un nuevo marco regulatorio de “promoción de CeDIS” parece reavivar la histórica tensión entre lo asistencial y lo pedagógico, fundante en el origen de los “kindergartens” (Diker, 2002), aunque ahora con un enfoque *aggiornado* en relación con el asistencialismo de fines del siglo XIX e inicios del XX.

Para el caso argentino –a diferencia de los estudios de los países industrializados–, encontramos así que el análisis de la organización social del cuidado infantil va necesariamente más allá de la indagación acerca de en qué medida el Estado participa en la oferta de servicios en relación con los otros “pilares de bienestar” (las familias, la comunidad y el mercado). La conformación de la provisión estatal, más bien, nos invita a comprender los condicionantes y significados que intervienen a partir de que el propio Estado diversifica sus provisiones. El interrogante es, en todo caso, en qué medida esta diversificación interviene en la reproducción de las desigualdades sociales, al fragmentar los espacios institucionales, sus lógicas y los derechos que se adscriben a distintos grupos de población, según sus niveles de “vulnerabilidad” y cómo se perciben estas diferencias entre los actores involucrados.

#### ¿Qué dicen los números?

En los jardines de infantes y maternales, la matrícula alcanza alrededor de cien mil niños, lo que representa al 40% de la población de entre 0 y 5 años de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, esta matrícula (relativamente amplia para los cánones del país) se sostiene mediante la expansión de servicios privados (que cubren al 55% de la matrícula del nivel inicial) frente a un prolongado estancamiento de la oferta estatal (GCBA, 2006). En cuanto a los ciclos de edad, la cobertura estatal se concentra en la sala obligatoria, y se expande principalmente hacia las salas de 4, y, en menor medida, la de 3, mientras menos del 8% corresponde a niños de entre 45 días y 2 años. La proporción de niños pequeños que atiende el sector privado es algo mayor. Así, pese a contar con una mayor provisión que el resto del país, también en la CABA la escasez de la oferta para los más pequeños continúa siendo un límite para quienes buscan acceder a instituciones gratuitas. Y así, dos tercios de los menores de 2 años que asisten a jardines, acuden a establecimientos privados (Faur, 2009). De modo que la oferta educativa se estratifica en función de la edad de los niños, generando cierto impacto en la capacidad de acceso de quienes no pueden pagar una cuota.

**Gráfico 1. Porcentaje de alumnos matriculados según edad de la sala. Gestión pública y privada. Ciudad de Buenos Aires, 2006**



Fuente: elaboración propia con base en el Relevamiento anual 2006, Departamento de Estadística. Dirección de Investigación. DGPL. Ministerio de Educación. G.C.B.A

Por su parte, sólo 1006 niños asisten a los CeDIS de la Ciudad de Buenos Aires, de acuerdo con datos oficiales y mil más a los otros espacios asistenciales (como “centros de acción familiar” y jardines comunitarios”).<sup>10</sup> Ello equivale alrededor del 2% del total de la matrícula en jardines de infantes oficiales. También en éstos –en particular en los CeDIS– se encuentran largas listas de espera, que en el año 2008 alcanzaban a 1100 niños, excediendo la propia cobertura del servicio.<sup>11</sup>

En cuanto a los tipos de jornada que atienden los jardines y los CeDIS, los centros asistenciales suelen atender en jornada completa, mientras que la mayor parte de los jardines de infantes lo hace en jornada simple. Sin embargo, la CABA es la única jurisdicción que cuenta con una oferta relativamente amplia de salas de nivel inicial que operan bajo la modalidad de jornada completa (cubren al 18% del total de la matrícula y al 30% de la matrícula estatal). En estas salas, los niños permanecen durante 7 horas y media en el jardín, liberando el tiempo de sus principales cuidadoras, en concreto: sus madres.

<sup>10</sup> Véase Defensoría del Pueblo, 2007 y Faur, 2009.

<sup>11</sup> Información suministrada por la Dirección de Niñez y Adolescencia del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a solicitud de la autora.

No es de extrañar entonces, que, frente a las transformaciones familiares y socioeconómicas que atravesó la Argentina, la demanda de jardines de infantes de gestión pública se incrementara en la CABA en forma sostenida. Este aumento significó un 37,7% entre los años 2002 y 2006, alcanzando en 2006 a más de 6 000 niños en lista de espera (ACIJ, 2006), cifra equivalente al 13% de la matrícula estatal. Tampoco sorprende que dicha demanda se concentre en los niños de 45 días a 3 años de edad y entre los más pobres (Defensoría del Pueblo, 2007). Es en este contexto que se percibe, en la Ciudad de Buenos Aires, una importante reorientación en el rol de los jardines de infantes y maternales, a los que de forma creciente acuden las familias en busca de un espacio en el cual con-verjan la atención de sus hijos y su educación temprana.

#### ¿Asistencial o pedagógico? Percepciones desde la oferta de servicios

Las perspectivas de quienes atienden a niños pequeños en espacios estatales de la Ciudad de Buenos Aires muestran, en principio, la vigencia de la vieja tensión entre la lógica pedagógica y la asistencial en los servicios destinados a niños y niñas, pero ahora, enmarcada en un nuevo contexto y mostrando texturas y renovados dilemas en esta provisión. Las docentes y directoras de jardines de infantes reconocen que, en la actualidad, a través de los jardines las familias –y en particular, las mujeres– alivian su responsabilidad de cuidado y asocian la creciente demanda al sistema educativo con el incremento del trabajo femenino. Al mismo tiempo, preguntadas sobre la función cuidadora de los jardines dan cuenta de un cierto malestar, en el que subyace la pregunta acerca de cuál es el rol del Estado, y del sistema educativo en particular, frente a las transformaciones sociales. Esta tensión configuraría: a) por un lado, la emergencia de un conflicto de intereses entre escuelas y familias, que se expresa como riesgo de desdibujar el rol docente –expresado por ejemplo en el desajuste entre los horarios de los jardines maternales y los ritmos del trabajo de los padres–; b) por otro, la necesidad de diferenciar los jardines de infantes de los espacios asistenciales, que demarcan diversos rostros de un Estado que provee distintos tipos –y calidades– de servicios para la atención de la primera infancia. Todo ello se inscribe, desde la oferta, en clave de oposición entre una perspectiva pedagógica y otra asistencial, que parecen también referir a lógicas institucionales divergentes y fragmentadas.

“La primera infancia es abordada por múltiples sectores... Pero entendemos que el campo de intervención de un

*educador de nivel inicial es un campo que debe ser muy cuidado”,* señala una funcionaria del nivel nacional.

¿Qué significa “cuidar el campo de intervención” de los/as educadores/as? En principio, revisar los nuevos roles que se asignan a los educadores y defender ante todo, su función pedagógica. Allí donde las escuelas del nivel inicial, transforman sus formatos y marcos de acción, atendiendo en doble jornada, dando de comer a los niños, ampliando sus funciones, horarios y población objetivo, la función “cuidadora” del jardín se hace más evidente y las tensiones que perciben las docentes se agudizan. Se reinstala simbólicamente la dicotomía entre las aproximaciones “asistenciales o pedagógicas”, fundacional en el campo de las instituciones vinculadas a la infancia (como si el cuidado difuminara la función educativa). Sobre esta tensión, se justificarán los límites de la provisión educativa, las vacancias y las transferencias de responsabilidad desde unos sectores hacia otros, desde unos actores hacia otros.

En el nivel simbólico, vemos que las representaciones vinculadas a la oferta de servicios educativos aún no incorporan la noción de *cuidado* como parte constitutiva del rol pedagógico. Ello se refleja tanto en las percepciones de funcionarias y directoras de jardines como en las docentes. Al tiempo que se reconoce una resignificación del papel de los jardines de infantes en el contexto de la transformación del sistema de bienestar y del papel económico de las mujeres, las profesionales de la educación expresan así sus dilemas en torno a su propio papel en relación al cuidado infantil. Asimismo, quienes educan dejan entrever un rostro fragmentado por parte del Estado, que expresa principios divergentes entre los jardines educativos y los espacios asistenciales. Así, los centros de desarrollo infantil son percibidos como un mero “espacio de guarda” sin mayores pretensiones pedagógicas. Pese a ello, y fundado en una visión pragmática, se justifica su existencia al solo fin de paliar el déficit de una oferta educativa insuficiente, cuya ampliación parece remota.

“Me parece que son “guarderías” en el real sentido de la palabra... No tienen la estructura del nivel inicial del Gobierno de la Ciudad... No creo que sean espacios de aprendizaje... pero creo que tienen que existir porque sí no existen, ¿qué hacemos con los chicos? ¿Los rifamos?”

(Supervisora de Distrito Educativo. Nivel Inicial. Zona sur)

Surge de este modo, y con fuerza, la necesidad de diferenciar los jardines de infantes de los espacios asistenciales, que demarcan diversos rostros de un Estado

que es percibido –por sus propios efectores- como proveedor de distintos tipos –y calidades- de servicios para la atención de la primera infancia. Los docentes se ven a sí mismos como “trabajadores/as de la educación”, como desarrollando una tarea “técnico-profesional”, que a lo sumo requiere “vocación” o “apostolado” (Tedesco y Tenti Fanfani, 2002), representaciones que en todos los casos, se alejan de una idea asistencialista y “familiarista”, asociadas a la noción de “cuidado”. Por el contrario, quienes se encuentran a cargo de los CeDIS asumen con orgullo la función asistencial que ofrecen estos espacios, e incluso la relacionan con la representación de sí mismas como “segundas mamás”, abandonada desde hace décadas por las docentes a partir de la creciente profesionalización del nivel inicial. Se sirvan o no de “madres cuidadoras” para desarrollar su tarea, la imagen persiste:

*“No puedes comparar el trabajo que hacemos nosotras que lo que hace la maestra (...) nosotras somos la segunda mamá”* (Responsable de Centro de Desarrollo Infantil. Zona sur)

*“Ellos tienen cuatro horas de trabajo: una es música, una es gimnasia, una de acá, una de allá... cuando acá las maestras son maestras de gimnasia, de música, mamás... para darle de comer a tus chiquis y hacerlos dormir. O sea: es el doble o el triple de trabajo.”* (Administrativa Centro Desarrollo Infantil. Zona sur)

La “segunda mamá” aparece así como una mamá institucionalizada, presunta garante de la dedicación. Devota y abnegada como las “buenas madres” de tiempo completo, a la antigua usanza. Mujeres que superponen actividades dentro de un espacio acotado, y cumplen con dos o tres jornadas en éste, distinguiéndose así de las profesionales de la educación que segmentan su dedicación horaria y modos de atención según su especialización temática. Los CeDIS se auto confieren un halo de “segundo hogar”, que refleja la fuerte impronta del “familiarismo”, cuando no del “maternalismo”, en las representaciones sociales sobre el cuidado, en especial, cuando la población objetivo pertenece a los grupos más pobres. En este devenir, se refleja la dificultad de jerarquizar el cuidado –como tal- en el ámbito público, y más bien se otorga a la institución un sentido de “hogar” –en apariencia impulsado más por afectos que por saberes profesionales. Las perspectivas de las docentes *vis-a-vis* las de las “segundas mamás” dan cuenta de profundas diferencias entre el enfoque del sector educativo y el asistencial, pero también nos abren nuevos interrogantes en relación con un concepto ausente, cuando no descalificado: el de *cuidado*.

#### ¿Cuidar o educar?

De manera esquemática, el recorte pedagógico se referirá como tarea inexorable de los jardines de infantes –sean éstos públicos o privados- función que se percibe amenazada por las necesidades del contexto de déficit familiar que “pide de las escuelas” alimentación, contención, cuidado. El rol asistencial aparecerá encasillado en los espacios comunitarios, en los CeDIS y en sus variantes locales, promovidos por el estado social. Amén de las consideraciones ideológicas sobre a quiénes corresponde el cuidado infantil, estas tensiones se expresan como riesgo de desdibujar la función pedagógica de la institución. Mientras tanto, en el ámbito estatal –educativo o social-, el concepto vacante, la categoría ausente, el punto ciego será el cuidado. Concepto que acaso en el futuro, revele los límites de (y por tanto supere) la dicotomía asistencial-pedagógico.

*“Todos los maestros, hoy en día, tenemos una preocupación general: que prima la cuestión asistencial antes de lo pedagógico. De tener que brindarles un montón de cosas que normalmente se le brindaron en la casa, y que ahora también la escuela tiene que suplir. Antes no era así, además la mayoría de las escuelas eran jornada simple.... Ahora lo asistencial es muy fuerte. Dependerá de los barrios a donde vayas. Si venís acá es una cosa, si vas a una escuela de Barrio Norte, te van a decir que no, que lo más importante para ellos es la educación, pero acá prima lo asistencial.”*

(Directora de Jardín de Infantes. Zona sur de la CABA)

Aun cuando las responsables del servicio educativo se perciben en el ejercicio de un nuevo rol, no están claros los límites ni los marcos de actuación en torno al mismo. Los jardines maternales son todavía escasos –en relación con la demanda emergente- y sus efectores se encuentran con múltiples dilemas en el día a día. En la medida que la función docente se aproxima a tareas propias del cuidado, aflora la imagen de estar al frente de funciones que eran propias de las familias, y que se vislumbran como “asistencia”. Ellas perciben un punto de inflexión en el perfil del nivel inicial, impactado no sólo por la transformación en las dinámicas familiares sino también por la pauperización de la sociedad argentina, dando cuenta de notables variaciones en función de los contextos en los que se localiza el jardín, según sean barrios de mayor o menor nivel de pobreza.

En parte, se manifiestan conflictos de intereses entre las familias y la escuela en el manejo de los horarios en escuelas de doble jornada. A diferencia de las “quar-

derías” de empresa y de los CEDIS, los establecimientos educativos se rigen por parte del sistema escolar, con horarios que no necesariamente se adecuan a las necesidades y ritmos de sus padres trabajadores, hecho que genera tensiones tanto desde el lado de la oferta como también para los usuarios de los servicios.

*“¿Dónde está el proyecto pedagógico cuando al pibe lo retiran en función del adulto? (...) Yo planteé que había que modificar por una postura puesta en el pibe, en lo pedagógico, que la escuela estaba en función del aprendizaje del pibe, y no en función de lo que el padre necesitara (...) no puede ser que esté la escuela al servicio del adulto”.* (Supervisora de Distrito Educativo. Nivel Inicial. Zona sur.)

Desde el punto de vista de las responsables del nivel inicial, dicha tensión se percibe no como una disputa entre escuelas y familias, sino como una colisión de intereses entre los niños y sus padres. Mientras los primeros requerirían ante todo educación, los últimos parecerían interesados casi exclusivamente en un espacio de cuidado. A partir de esta lectura, se justifica un posicionamiento institucional en defensa de criterios educativos por sobre cualquier otra consideración, denotando la fuerte asociación que se otorga a la noción de *cuidado* como parte de un enfoque centrado en los padres y no como un interés y un derecho también de los propios niños. Desde la perspectiva de las usuarias, el conflicto horario también es referido como una falta de consideración sobre los intereses del niño, que denotaría una profunda “rigidez” por parte del sistema educativo:

*“Yo tenía una creencia del jardín maternal... que acompañaba a la vida del chico en el horario... pero ¡imagínate que yo me levanto para entrarla a las ocho de la mañana y yo tengo que entrar a las 10 y media al trabajo!”* (Nina, 36 años, 1 hija 8 meses.)

El cuidado, como actividad que sintetiza la educación y al mismo tiempo la atención de los chicos es aún el concepto invisible, el espacio vacante en las percepciones del lado de la oferta. Desde este punto de vista, nos preguntamos si el problema de la variedad en la calidad de la oferta y la fragmentación de los servicios de cuidado se origina en un déficit de inversión o bien en las lógicas que sustentan su diseño. De modo que en el caso argentino no sólo encontramos un mapa fragmentado de servicios, sino también un espacio que requiere expandir el debate sobre el cuidado como co-responsabilidad entre instituciones educativas, comunitarias y familiares.

#### La perspectiva de la demanda

Como contrapunto a las tensiones observadas en la oferta de servicios, desde el punto de vista de las usuarias de servicios, los jardines de infantes son apreciados (cuando no interpelados) como una alternativa para lograr un cuidado de calidad sin comprometer recursos por parte de las familias (los jardines de gestión estatal son totalmente gratuitos). Cuando los niños son más pequeños, la decisión de buscar un espacio para su cuidado, en el caso de los sectores populares, se vincula estrechamente al hecho que sus madres trabajen o deseen hacerlo, hecho que se asocia también, en parte, con su posición dentro del hogar –se torna crucial en el caso de las jefas. La vinculación al trabajo remunerado demanda a las mujeres con hijos menores una aceitada organización para el cuidado de éstos. Se alterna la atención por parte de otros familiares y la asistencia de los niños a jardines o a servicios alternativos. Sin embargo, en la medida que las “ayudas familiares” dependen sobre todo de contar con algún familiar dispuesto a la tarea, y suele resultar un arreglo inestable, la escuela comienza a visualizarse para muchas entrevistadas como “el mejor lugar” para llevar a los niños mientras dura la jornada laboral (Faur, 2009). Así, los jardines son percibidos como espacios que permiten trasladar por unas horas la tarea del cuidado infantil, especialmente cuando se consigue vacante en un jardín de jornada completa.

*“Para trabajar tranquila lo mejor es llevarlo a jornada completa (...) te puedes desenvolver mejor y los chicos también...en lugar de estar toda la tarde en la casa, están en el colegio.”* (Carla, 46 años, 2 hijos de 8 y 10.)

*“Cuando ellos consigan yo también quiero que vayan tiempo completo. ¿Que mejor que un colegio? ¿Quién los va a atender mejor? aparte les están enseñando constantemente... estando acá (solos en la casa) no aprenden nada...Pero eso será, si Dios quiere, el año que viene...”* (Omar, 42 años, 3 hijos de 6, 4 y 2 años.)

En ocasiones, las usuarias buscan acceder a otros espacios como CEDIS o Jardines Comunitarios, pero éstos no siempre permiten un pasaje directo a la obtención de cupo en un jardín para la sala obligatoria. Así, la valoración de los jardines estatales por parte de nuestras entrevistadas se sustenta en la estabilidad del servicio (una vez que se logra ingresar). Asimismo, en la percepción que los mismos otorgan un beneficio para ambas partes –ellas y sus niños-, al ofrecer la posibilidad de tener a

<b>USO DEL TIEMPO, CUIDADOS Y BIENESTAR</b>
Desencuentros entre oferta y demanda de servicios de cuidado infantil en Buenos Aires • Eleonor Faur • pp. 68-81

los chicos cuidados mientras están aprendiendo y sin necesidad de pagar por él. Desde el punto de vista de los usuarios (reales o potenciales) la educación y el cuidado no serían opuestos sino yuxtapuestos. Sin embargo, dada la relativa limitación de la oferta estatal, el ingreso a los jardines no es sencillo.

*“Yo como hace poquito estaba trabajando, necesitaba un maternal y acá estatales maternas no existen. El único que existe es el de la calle B.”.*  
(Adriana, 36 años, 2 hijos de 6 y 2.)

Desde el punto de vista de las usuarias de servicios, los jardines de infantes son valorados cada vez más como una alternativa para lograr un cuidado de calidad sin comprometer recursos por parte de las familias. Pero la magra disponibilidad de estos y otros servicios de cuidado, sus barreras y sus costos repercuten en una capacidad altamente desigual para desfamiliarizar el cuidado infantil por parte de distintos hogares. El proceso de ingreso a las instituciones estatales en edades tempranas, suele suponer largos y a veces infructuosos intentos para las mujeres de sectores medios y populares. En los jardines de infantes las reglas son claras, pero los límites de la oferta conducen a las mujeres a afinar insospechadas estrategias para conseguir vacantes. En el caso de los CeDIS, los mecanismos de acceso aparecen como más flexibles, pero también más arbitrarios. Tratándose de hogares de sectores populares, las alternativas para mercantilizar el servicio son escasas y los cupos, difíciles de conseguir. ¿Cómo se vive la escasez de la oferta una vez que se decide escolarizar a un niño? ¿Qué tensiones emergen y cómo se significan?

**El acceso a jardines de infantes y CeDIS: ¿un derecho?**

Las prioridades para ingresar a los jardines de infantes se encuentran establecidas mediante una reglamentación del Gobierno de la Ciudad, que los directivos y personal de las escuelas conocen bien y sobre la cual aseguran no realizar excepciones.<sup>12</sup> Cuando se decide escolarizar a un niño con anterioridad a la sala de 5 (obligatoria), las potenciales usuarias se informan sobre estos mecanismos en los jardines del barrio y entre las vecinas. No obstante, el primer obstáculo no se encuentra en la regulación en

sí, sino en los límites de la oferta, los cuales crean barreras específicas para el acceso, y van instalando una débil percepción en torno a la real protección del derecho virtualmente protegido. Aquellos sectores de la población que no consiguen ingresar, podrán quizás acceder a un servicio privado; otra porción será cubierta por la oferta asistencial; y el resto posiblemente sea desalentado y posponga su ingreso al sistema educativo para las edades en las que existe mayor proporción de vacantes. De tal modo, el déficit de la oferta repercute en una significativa desigualdad en el acceso, que afecta, en general, a los niños (y adultos) más pobres.

Para muchos/as de sus potenciales usuarios, el solo hecho de acceder implica una larga búsqueda, que incluye múltiples tácticas. Comprender parte de estos recorridos nos permite no sólo iluminar la complejidad de esta situación, sino además entender el proceso mediante el cual se va constituyendo –entre los usuarios potenciales- una percepción fragmentada en torno a los derechos implicados en el cuidado infantil en el ámbito público.

Desde el punto de vista de la demanda de servicios, resulta crucial conocer los dispositivos a los que se puede recurrir, anticiparse a otros en la obtención de la información sobre los requisitos de ingreso, inscribir a los niños en más de un jardín, o hacerlo durante la gestación –“anotar las panzas”- y en última instancia, apelar al sistema judicial cuando el mero hecho de insistir no es suficiente y la necesidad, urgente. Carla, jefa de hogar con dos niños a cargo, nos relata su periplo: *“Lo anoté y quedó en el décimo lugar en la lista de espera...lo anoté ahí, y para jornada completa en Lamadrid. Allí (...) salió octavo en lista de espera, así que no ingresó. Era para sala de 4, pero perdió ese año.”* Luego de apelar a casi todas las vías posibles encontró que la más efectiva para conseguir el cupo fue la de recurrir a un juzgado, no para demandar por la falta de acceso sino para solicitar un escrito a la jueza que llevaba su caso como víctima de violencia familiar. Sacar ventaja de una particular vulnerabilidad, como jefa de hogar víctima de violencia de género, resultó definitivo en el caso de Carla.

*“A través de eso conseguí la vacante; a través de eso me dice la directora: “que venga dentro de una semana.” Y a la semana ingresó. Al año siguiente ya automáticamente entra la hermana porque al tener un hermanito ya ingresa más fácil.”*

La opción de inscribir a los hijos en la “escuela infantil” –institución de gestión estatal que recibe a los niños desde los 45 días hasta los 5 años, en modalidad de jornada completa, respondiendo al paradigma del jardín como “unidad pedagógica” incorporado en la Ley Nacional de

<b>USO DEL TIEMPO, CUIDADOS Y BIENESTAR</b>
Desencuentros entre oferta y demanda de servicios de cuidado infantil en Buenos Aires • Eleonor Faur • pp. 68-81

Educación -, es la única que permite omitir vaivenes entre distintas alternativas de cuidado para las distintas edades. En el barrio estudiado hay una sola institución de este tipo, un espacio agradable y de reconocida calidad educativa. Es la más codiciada de la zona y son pocos los que logran ingresar.

Nina consiguió que su beba asistiera a esta institución ni bien finalizó su licencia por maternidad. Ella es empleada administrativa en una dependencia del Ministerio de Educación de la Ciudad y estudia para ser docente. Cuando quedó embarazada, contaba con información privilegiada sobre los mecanismos para el acceso al jardín y no vaciló en apurar los trámites: *“A los tres meses de embarazo, fui corriendo y me fui a informar.”*

En cambio, la perspectiva de quienes no consiguieron ingresar en la escuela infantil es profundamente crítica con los mecanismos de acceso, llegando incluso a mostrar desconfianza sobre la transparencia de los procesos, como observa Adriana, una contadora y con hijos de 6 y 2 años, que se volcó hacia el sector privado:

*“...intenté, pero ni siquiera te lo anotan en lista de espera...Después me enteré, hablando con las mamás en la plaza que es una truchada, ya están todas (las vacantes) asignadas...”*

Una de las prioridades para el ingreso a los jardines establece que la madre (más que el padre) se encuentre inserta en el mercado de trabajo. Las mujeres son entonces percibidas como los principales  *sujetos* en la tarea de conciliar las responsabilidades laborales y las familiares (Faur, 2006) y los jardines, de forma indirecta, reconocen así su función de aliviar esta doble carga. Sin embargo, esta supuesta prioridad –leída a la luz del déficit de la oferta- hace que algunas entrevistadas se perciban doblemente excluidas, o bien dentro de un círculo vicioso, en el cual el límite en la provisión termina alejándolas de la posibilidad de ingresar al mercado de trabajo y viceversa. Son mujeres que no trabajan pero desean hacerlo y no utilizan servicios de cuidado, pero aspiran a conseguirlos.

*“te ponen en lista de espera...o te piden un certificado de trabajo. Pero si yo no la dejo cómoda a ella, no puedo tener certificado de trabajo como para dejarla.”*  
(Silvana, 26 años, 1 hija de 1 año y medio.)

Pero, más allá de las vías mediante las cuales se distribuye la atención de los niños, encontramos que este déficit interviene en términos simbólicos, en la construcción de representaciones sociales fragmentadas en torno

a los derechos que unos y otros tienen –incluso dentro de un mismo espacio territorial. Así, mientras Carla saca “ventaja” de su situación de víctima de violencia de género, Paola, madre de un niño de 2 años, especula: *“Espero entrar porque soy madre soltera, estudio y trabajo. Creo que eso es en lo que más se fijan.”* En otras palabras, al ser los criterios “universales” –de proximidad respecto de la institución- limitados, porque se acaban las vacantes antes de cubrir el radio de acción de los jardines, las mujeres calculan detalladamente cuál de sus condiciones las tornaría en destinatarias prioritarias de los cupos relativamente escasos. Nina es consciente que ella misma se encontraría en dificultades para lograr una situación más favorable para el cuidado de su hija en un servicio educativo de gestión estatal, en caso de abandonar la escuela infantil.

*“Yo comprendo que hay muchos papás que están esperando atrás nuestro tener un horario así de ancho (...) En mi vida yo trato de ser lo más generosa que puedo pero yo también soy madre y tengo derechos... Si yo dejo ese horario, dejo que otra chica ingrese ¿yo dónde voy? No hay una vacante que me cubra a mí en otro lugar, con jornada extendida...”*  
(Nina, 36 años, 1 hija de 8 meses.)

Nos encontramos así frente a la construcción de una conciencia de derechos diversa y disímil, que no se sustenta sobre la base de la universalidad, sino que se construye en diálogo con la insuficiencia de provisiones cuya. Las limitadas coberturas superan los alcances de la estratificación para remitirnos a la noción de “fragmentación”. En la práctica, esta tensión llama a los potenciales usuarios a identificar los intersticios en los que cada quien puede apelar al Estado como sujeto de un “derecho” igualmente fragmentado.

¿Qué sucede con los CEDIS? En este caso, las reglas de ingreso son menos burocráticas que las de los jardines de infantes estatales, pero al mismo tiempo más indescifrables a ojos de sus potenciales usuarias. También los CEDIS tienen abultadas listas de espera, que en la CABA representa un número igual al de su propia cobertura. Pero aquí el ingreso no depende de la inscripción en término, ni del lugar en el cual se viva. Influyen la situación laboral de los padres y las condiciones sanitarias de los niños, entre otras cuestiones, pero además, la percepción de la trabajadora social que elaborará el informe sobre las familias, y que, en última instancia, establecerá el criterio sobre el cual se asignan los cupos disponibles en cada centro.

<sup>[1]</sup> Las prioridades se basan en la proximidad domiciliaria (un radio de diez cuadras respecto del jardín), en la cercanía del trabajo de los padres, en la continuidad respecto al año anterior y en la presencia de hermanos mayores entre el alumnado del jardín. Tienen prioridad los hijos del personal de la escuela

<span>Desencuentros entre oferta y demanda de servicios de cuidado infantil en Buenos Aires • Eleanor Faur • pp.<span> </span>68-81</span>
--

“... fue la asistente social para ver cómo vivimos. Se fijan... te preguntan un montón de cosas, si tenés plata...Y después del año, entró. Y cuando entra el nene vos buscás el trabajo (...) sino, te lo mandan de vuelta”. (Pamela, 32 años, 2 hijos de 3 y 7 años.)

Al igual que en los jardines, el proceso para ingresar puede iniciarse desde el momento del embarazo, pero no termina allí. Requiere luego de una aplicada constancia por parte de los padres quienes, según los relatos relevados, mensualmente deben presentarse frente a las autoridades, demostrar que son “buenas madres” y “responsables” y abrir las puertas de sus casas para recibir a las trabajadoras sociales.

Quienes buscan ingresar a los CeDIS perciben así un detallado examen acerca de sus modos de vida, no exento de juicios de valor, por parte de las responsables y las profesionales vinculadas a los Centros, y al mismo tiempo cierta discrecionalidad en los procesos y decisiones. Por otra parte, la permanencia de los niños en la institución no se visualiza como algo garantizado una vez que los niños ingresan, sino que depende del sostenimiento de la madre en el mercado de trabajo, como en el caso de Pamela. Para ella, la experiencia fue larga pero buena, y el ingreso de su hijo le permitió reinsertarse en su trabajo como empleada doméstica. Para Carola, en cambio, el proceso de inscripción también demandó una larga dedicación y presentaciones mensuales desde que estaba embarazada, pero “perdió la vacante” antes de que el niño ingresara. A su entender, el nene estaba inscripto y la vacante, confirmada, sin embargo no fue así:

«El último mes ya no fui y ahí se levantó la directora y dijo: “bueno, no te la doy (la vacante)”... Ella no me creía que yo viajé de urgencia. Me dijo que soy una mamá irresponsable como no tuve por lo menos diez minutos para pasar por ahí. Me sentí re mal porque no me creyó, y aparte porque perdí la vacante.» (Carola, 27 años, 1 hijo de 11 meses.)

¿Cuáles son los límites del “derecho” en este caso? Además de la cobertura, la diferencia en la calidad del servicio (más “asistencial” que “pedagógico”) y los procesos de ingreso a la institución, hay una omisión adicional: la de canales institucionales que permitan una demanda activa para quienes no acceden a centros de desarrollo infantil. En tanto el acceso a los CeDIS no se constituye como un derecho para los niños ni para sus familias, sino como un beneficio dependiente de criterios relativamente aleatorios, no existen mecanismos de reclamo para sus potenciales usuarios. En contraste, quienes no consiguen

Un niño en un jardín de infantes.

cupo en las instituciones de gestión educativa, al amparo de la Constitución de la CABA, pueden activar estrategias judiciales para demandar vacantes, práctica cada vez más extendida (véase ACIJ; 2006). En consecuencia, quienes recurren a estos centros no perciben un derecho vulnerado, sino un comportamiento arbitrario, más no ilegítimo por ejemplo, “por parte de la directora”. La crítica, en este caso, no es institucional, sino personal: “me sentí re mal porque no me creyó”.

Así, la mirada cualitativa nos aleja de las percepciones respecto a la universalidad de derechos y nos remite a la noción de fragmentación: de provisiones y de representaciones en torno a derechos. No toda la población accede a beneficios de igual calidad ni cuenta con los mismos derechos en lo que hace al cuidado infantil en el ámbito público, y así lo perciben las mujeres. Cada cual apela a lo que considera que puede obtener por parte del Estado con base en su situación particular, y construye en su percepción zonas específicas en las que se van posicionando como titulares de unos u otros derechos, en el contexto de una oferta que –como hemos visto- es en sí misma fragmentada.

La insuficiencia de la oferta de servicios públicos y gratuitos se asocia entonces a una imagen que revela que desfamiliarizar el cuidado supone, en una importante proporción, *mercantilizarlo*, o bien, estar dispuesta a examinar qué “ventaja” comparativa se le puede sacar a la situación personal, frente a un derecho que aparece limitado en su extensión, y fragmentado en su protección. En este contexto, el rol de los jardines privados sigue siendo decisivo para quienes pueden afrontar sus cuotas. En última instancia, la demanda que no logra satisfacerse es aquella que no se consigue absorber por los espacios públicos, ni trasladar al mercado. Esto conlleva un impacto incluso a la hora de decidir el ingreso femenino al mercado de trabajo, desalentando a un importante número de mujeres que, como Silvana, consideran que *“para poder trabajar, tendría que pagar a otro que me los cuide”*. Y, de forma indirecta, impacta tanto sobre las desigualdades de género como sobre la reproducción de la pobreza.

**Consideraciones finales: ¿fragmentos de un discurso de derechos?**

Frente a un escenario que refleja a la vez una emergente demanda social y un debate inconcluso acerca del papel del Estado en el cuidado de la niñez, este artículo dio cuenta de un territorio institucional y simbólico en disputa. La disputa se presenta como sectorial pero también política y filosófica, una suerte de puja sobre “a quién –dentro y fuera del Estado- compete la cuestión

<span>USO DEL TIEMPO, CUIDADOS Y BIENESTAR</span>
<span>Desencuentros entre oferta y demanda de servicios de cuidado infantil en Buenos Aires • Eleanor Faur • pp.<span> </span>68-81</span>

de la primera infancia”: si al sistema educativo, a la Cartera de desarrollo social o a las familias (es decir, a las madres). Y, de forma relacionada, bajo qué condiciones se establecerían las responsabilidades relativas de cada quien.

El contexto muestra en la Ciudad de Buenos Aires una variedad de servicios –estatales, privados y comunitarios- que atienden a la primera infancia. Al mismo tiempo, da cuenta de nuevos formatos (como los jardines de jornada completa) y marcos normativos que reconocen la atención educativa de los niños a partir de los 45 días al tiempo que buscan promover el establecimiento de CEDIS. Pero unos y otros expresan coberturas disímiles, pero también lógicas institucionales divergentes, cuando no contradictorias.

Mientras el ideal del sistema educativo apunta a una perspectiva de ampliación de derechos, éstos se encuadran –y perciben- más como parte de una función pedagógica, que de “cuidado”. Los CEDIS denotan una racionalidad adscripta a la provisión de servicios compensatorios para niños pobres. Por lo pronto, se reinstalan significados cruzados que reavivan la dicotomía entre las aproximaciones “asistenciales o pedagógicas”, fundacional en el campo de las instituciones vinculadas a la infancia.

Hacer referencia a las familias y a su papel de cuidado aparece como un *continuum* en los relatos que configuran responsabilidades de las distintas instituciones. Sea para diferenciarse, para complementarse o para suplirla. Las educadoras defienden su papel profesional, aún realizando actividades que “antes hacían las familias”; las trabajadoras de los CEDIS se reafirman como “segundas mamás”, pero ni unas ni otras ubican al “cuidado” como parte constitutiva de su función, ni tampoco lo perciben como un derecho. Persisten más bien las percepciones acerca de la jerarquía insoslayable de las familias y de las madres no sólo en las responsabilidades sobre el cuidado, sino también en su ejecución directa. En apariencia, nadie cuida tan bien como una “madre”. El cuidado, como servicio público, y como derecho universal para sus usuarios (niños y padres), parece representar –todavía- un espacio vacío.

La diversificación de servicios estatales para la primera infancia –unos formales, otros periféricos, unos complementarios del mercado, otros asociados a las comunidades- manifiesta a su vez lógicas institucionales divergentes, ancladas en un sistema de derechos fragmentado. Lógicas en tensión que se expresan tanto en la oferta como en la demanda y que, en última instancia parecen esconder perspectivas divergentes –cuando no opuestas- en torno al cuidado como un derecho *vis-a-vis* los enfoques de tutelaje y subalternidad. Del lado de la

<span>USO DEL TIEMPO, CUIDADOS Y BIENESTAR</span>
<span>Desencuentros entre oferta y demanda de servicios de cuidado infantil en Buenos Aires • Eleanor Faur • pp.<span> </span>68-81</span>

oferta pedagógica, el derecho, a lo sumo, se caracterizará como parte de la *educación* de los más pequeños. Al tiempo que se reconoce una resignificación del papel de los jardines de infantes en el contexto de la transformación del sistema de bienestar y del papel económico de las mujeres, las profesionales de la educación expresan una serie de dilemas en torno a cuál es el rol del Estado en general, y del sistema educativo en particular, en relación al cuidado infantil. Dilemas que, mirados desde la perspectiva del cuidado, desafían las significaciones existentes y requieren traspasar las fronteras (institucionales) de los ciclos obligatorios, pero también la connotación (simbólica) contradictoria, cuando no peyorativa acerca del “cuidado” como mera “asistencia”. Cuidar no se percibe aún como una actividad que también es formativa, indispensable para el bienestar social y que llama a una corresponsabilidad de instituciones y actores.

Estos significados contrastan con los observables del lado de la demanda, donde las instituciones educativas, de forma creciente, son apreciadas como espacio que permite a los niños educarse y a los padres (más bien a las madres) trabajar. Puestos a acceder a estos servicios, cada quien revisa las oportunidades y límites que se establecen en las distintas instituciones respecto de la protección de este “derecho”, y mientras algunos desafían los umbrales de la oferta apelando al sistema judicial, otros se acomodan a las deficiencias –y también a las exigencias- de las instituciones asistenciales.

Vemos así un profundo desencuentro entre la oferta de espacios de atención a la primera infancia y su demanda. Desencuentro que no es sólo cuantitativo –representado en el déficit de vacantes-, sino también simbólico. Desde esta perspectiva, se perciben tensiones dentro de cada institución, así como significados y expectativas cruzados sobre el modo en que cada institución involucrada (jardines de infantes, CeDIS, familias) se refleja frente a –y se posiciona respecto de- las otras. Así, los “pilares de bienestar” se intersectan, y lejos de presentarse en estado puro, despliegan distintos rostros en su accionar frente a distintos sujetos, cuando de cuidado se trata. Y, en definitiva, las posibilidades de “desfamiliarizar” el cuidado infantil se revelan influenciadas por un contexto social e institucional que dificulta cortar el círculo de reproducción de las desigualdades sociales y de género.

De tal manera, en el contexto analizado difícilmente podamos identificar un único “régimen de cuidado” (Sainsbury, 1999). Vemos más bien variadas formas de organización social del cuidado infantil, en donde la fragmentación del escenario social condiciona tanto las prácticas de los hogares como las propias representaciones de efectores/as y de usuarios/as, v en última instancia, el

modo en que las mujeres pobres se animan –y logran– desafiar la imagen de exclusiva cuidadora de sus hijos. Comprender estos vaivenes parece necesario para cualificar las políticas públicas destinadas a la primera infancia, en un marco que aborde la complejidad y los desafíos que en el futuro –entendemos– se asociarán no sólo a la ampliación de las coberturas, sino también a la reorganización de los derechos en torno al cuidado infantil.

#### Bibliografía

- ADAMS, Julia y PADAMSEE, Tasleem (2001), “Signs and Regimes: Rereading Feminist Work on Welfare States”, *Social Politics*, v. 8, n. 1, p. 1-23.
- AGUIRRE, Rosario, comp. (2009) *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*. Montevideo, UDELAR, UNIFEM, INMUJERES, INE.
- ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA (ACIJ), Demanda: “Interpone acción de amparo. Solicita dictado de medida cautelar urgente”, 2006
- DALY, Mary and LEWIS, Jane (2000), “The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states”, *British Journal of Sociology Vol. No. 51 Issue No. 2*, June 2000, pp. 281–298, London School of Economics and Political Science, Published by Routledge Journals, Taylor & Francis Ltd
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, (2007). Resolución 0005/07 del 03/01/2007. Buenos Aires: Mimeo.
- DIKER, Gabriela (2002) “Organización y perspectivas de la Educación Inicial en Iberoamérica: Principales tendencias”, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, mimeo.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1990) *The three worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press, Princeton NJ.
- ESQUIVEL, Valeria (2008) “The political and Social Economy of Care. Research Report 2” UNRISD.
- FAUR, Eleonor (2009) *La organización social del cuidado infantil en la ciudad de Buenos Aires. El rol de las instituciones pú-*

*blicas y privadas*. 2005-2008. Tesis de Doctorado. Buenos Aires, FLACSO.

GCBA (2005) Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires 2005, Dirección General de Estadísticas y Censos, Buenos Aires.

JELIN, Elizabeth (1998) *Pan y afectos. La transformación de las familias*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

LISTER, Ruth (1994) “‘She has other duties’: Women, Citizenship and Social Security”, en Baldwin S. y J. Falkingham (eds) *Social Security and Social Change: New Challenges to the Beveridge Model*, Hemel Hempstead.

LEWIS, Jane (2002) “Gender and Welfare State Change”, en *European Societies 4, No. 4*. Routledge.

MECyT (2007) “El nivel inicial en la última década: desafíos para la universalización” Temas de Educación, Año 2, No 2, Mayo – Junio 2007, sobre la base de MECyT - DiNIECE - Relevamientos anuales 1996 – 2005

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2006) “Panorama Educativo con Información del Relevamiento Anual 2006”, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

O’CONNOR, Julia (1993) “Gender, Class and Citizenship in the Comparative Analysis of Welfare Regimes: Theoretical and Methodological Issues”, en *British Journal of Sociology, 44, No. 3*.

ORLOFF, Ann Shola (1993) “Gender and the Social Rights of Citizenship State Policies and Gender Relations in Comparative Research”, en *American Sociological Review 58, No. 3*.

PAUTASSI, Laura; ELEONOR Faur y Natalia Gherardi (2004) *Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Límites y omisiones para una mayor equidad*, Serie Mujer y Desarrollo N° 56. Santiago de Chile, CEPAL, 2004.

SAINSBURY, Diane (1999) “Gender and Social-Democratic Welfare Status”, en Sainsbury, D. (ed.) *Gender and welfare state regimes*, New York, Oxford University Press.

WAINERMAN, Catalina (2003) “Familia y Trabajo. La reestructuración de las fronteras de género”, en Wainerman, C. (comp.) *Familia y trabajo recreando relaciones de género*. UNICEF – Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

#### Abstract

This article examines a particular aspect of the social organization of childcare in the City of Buenos Aires: the relationship between supply and demand for early childhood services. Based on qualitative research, this relationship will be examined from two complementary approaches. On the one hand, an analysis of the logics involved in the context of an heterogeneous state’s provision. On the other, an analysis of the meanings assigned to care by those involved in the implementation of these services. Beyond identifying gaps in coverage, this approach will reveal the tensions emerging in the provision of care services, their links with social and gender inequalities and, ultimately, the perception of a fragmented system of rights in respect of child care.

**Keywords:** Care / Gender / Infancy /Welfare.

#### Resumen

Este artículo analiza un aspecto particular de la organización social del cuidado infantil en la Ciudad de Buenos Aires: la relación entre la oferta y la demanda de servicios para la primera infancia. Con base en una investigación cualitativa, esta relación es examinada a partir de dos enfoques complementarios. De un lado, un análisis de las lógicas implicadas en el contexto de una oferta estatal heterogénea. De otro, del análisis de los significados que, respecto al cuidado, les asignan quienes participan en la implementación de estos servicios. Más allá de identificar las brechas de cobertura, este abordaje permite develar las tensiones emergentes en la provisión de servicios de cuidado, su vinculación con las desigualdades sociales y de género y, en última instancia, la percepción acerca de un sistema de derechos fragmentado respecto del cuidado infantil.

**Palabras Clave:** Cuidado / Género / Infancia / Bienestar