

Análisis de los Centros de Primera Infancia.

Principales resultados

Informe preliminar



CIPPEC[®]

Análisis de los Centros de Primera Infancia.

Principales resultados

Contenido

Resumen ejecutivo	3
1. Introducción.....	4
2. Contexto socio-económico en que se implementa el Programa	5
3. Breve caracterización de los Centros de Primera Infancia	8
4. Diagnóstico general de los Centros de Primera Infancia	9
4.1. Objetivos y valoración general	9
4.2. Actividades y servicios ofrecidos	10
4.3. Población objetivo	11
4.4. Equipo	12
4.5. Localización	15
5. Modalidad de gestión de los CPI	16
5.1. Selección de las organizaciones sociales y puesta en marcha	16
5.2. Selección de la población que accede a los CPI	17
5.3. Apoyo para actividades regulares	19
5.4. Mecanismos de regulación para garantizar la calidad de las prestaciones/servicios	19
5.5. Mecanismos de comunicación con las familias	20
6. Los CPI como parte de las políticas públicas de la CABA en primera infancia	22
6.1. Coordinación de los CPI con otras intervenciones del área de Desarrollo Social	22
6.2. Coordinación de los CPI con otros sectores de políticas	23
6.3. Coordinación con organizaciones sociales y empresas	25
7. Efectos del Programa	26
8. Conclusiones y nudos críticos para avanzar en la extensión y/o réplica del Programa	27
8.1. Principales conclusiones	27
8.2. Nudos críticos para avanzar en la extensión y/o réplica del Programa	31
9. Referencias para esta evaluación.....	33

Resumen ejecutivo

El objetivo de este estudio consistió en evaluar integralmente el Programa de Centros de Primera Infancia, indagando en aquellos aspectos que pueden condicionar o contribuir al aumento de su cobertura y/o réplica. A tal fin, se aplicó una metodología de triangulación cuali-cuantitativa orientada a dar cuenta de las informaciones, opiniones y percepciones brindadas por los diferentes actores involucrados en su gestión. En concreto, se realizó revisión de documentación secundaria, entrevistas a actores clave, grupos focales con docentes de los CPI y encuestas a padres/madres de los alumnos/as.

Este análisis pone de manifiesto el acuerdo acerca del alto grado de cumplimiento de los objetivos del Programa y la valoración positiva en cuanto a los servicios brindados y los efectos generados en la población, tanto en los niños/as (mejoras en salud, nutrición y educación) como en sus padres/madres (incorporación al mercado laboral).

Entre los principales aspectos que diferencian el funcionamiento de los CPI de otros Centros se encuentran la existencia de criterios claros y predeterminados para determinar el acceso, la profesionalización de quienes están al cuidado de los niños/as, el enfoque interdisciplinario, el seguimiento más personalizado y la orientación hacia la familia.

La gestión asociada del Programa es vista como un aspecto positivo, que contribuye (más allá de los objetivos del programa) al fortalecimiento de las acciones impulsadas desde la sociedad civil. En este marco, el nivel central cumple con las funciones requeridas para tender a una calidad homogénea del servicio prestado por los diferentes ejecutores: definición de estrategias y criterios de funcionamiento, capacitación en temas centrales, supervisión. A pesar de ello, hay diferencias entre los CPI en cuanto a sus recursos (equipamiento, estado de las instalaciones, materiales pedagógicos) lo cual se asocia en gran medida a la capacidad de gestión de cada uno de ellos. Las principales limitaciones se registran en torno a las condiciones de contratación, el monto de los sueldos, la falta de personal, la cantidad excesiva de niños/as por sala, y la alta rotación de los docentes.

El trabajo conjunto entre los diferentes CPI se da mayormente a partir de acuerdos informales entre sus responsables. Es baja la coordinación con otros centros (CeDIs, CAFs) que funcionan en el Ministerio de Desarrollo Social, aunque es evidente que la estrategia está orientada a aumentar la presencia de los CPI sin anular a aquellos creados previamente. El nivel de coordinación logrado con Salud y el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes resulta adecuado y permite el cumplimiento de los objetivos y las actividades del programa. En el caso de Educación, se requiere avanzar en una coordinación más estratégica orientada a dar repuesta a dos problemáticas relevantes: garantizar la continuidad en la escolarización de los egresados del Centro una vez que se incorporan al sistema educativo formal y ampliar/modificar la educación de base de las maestras de nivel inicial.

Si se quiere avanzar en la propuesta de extender y/o replicar los CPI a mayor escala se requiere atender a algunas cuestiones críticas: a) la ampliación de la cobertura (particularmente más allá de la Ciudad de Buenos Aires) manteniendo el modelo de gestión asociada requeriría contar con contrapartes con características básicas en cuanto a capacidad administrativa y de gestión, presencia en los barrios donde se requiere intervenir, trabajo previo con vecinos, abordaje desde la perspectiva de derechos; b) este modelo de gestión supone al menos tres importantes funciones a cargo del Estado: la definición de los objetivos del Programa y la comunicación de los mismos a las organizaciones asociadas, la definición de claros parámetros de funcionamiento y la supervisión acerca de su aplicación; y c) dentro de los aspectos que deben ser fortalecidos en las organizaciones sociales, uno de los centrales es el referido a las condiciones de contratación y laborales de quienes forman parte de los equipos de los CPI.

1. Introducción

El Programa Centros de Primera Infancia (CPI), creado en 2009, tiene por objetivo garantizar el crecimiento y desarrollo saludable de los niños y niñas de 45 días a 4 años de edad en situación de vulnerabilidad social de la Ciudad de Buenos Aires. A 5 años de su creación, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires consideró que era momento oportuno para realizar un análisis de dicho programa, con vistas a fortalecer su gestión desde un enfoque de derechos.

El objetivo del estudio cuyos resultados aquí se presentan consistió en evaluar integralmente el Programa de Centros de Primera Infancia, indagando en aquellos aspectos que pueden condicionar o, por el contrario, contribuir al aumento de su cobertura y/o réplica. En particular, se procuró analizar lo referido a los recursos y procesos involucrados en su gestión, así como también su correspondencia con el diagnóstico socio-económico de la niñez vulnerable y su lugar en el contexto de las políticas sociales urbanas.

A tal fin, se aplicó una metodología de triangulación cuali-cuantitativa orientada a dar cuenta de las informaciones, opiniones y percepciones brindadas por los diferentes actores involucrados en su gestión. Las técnicas de relevamiento de información empleadas incluyeron las siguientes:

- revisión de documentación del programa (como por ejemplo normativa que regula su funcionamiento, instrumentos utilizados para relevar información, datos acerca de la cobertura del programa y personal empleado, entre otros).
- realización de entrevistas en profundidad a actores clave (funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social, miembros del equipo técnico del Programa, directores de los CPI).
- organización de dos grupos focales con docentes que se desempeñan en los CPI.
- encuestas presenciales a padres y/o madres de los niños/as que asisten a los CPI.

Cabe señalar que algunas de las entrevistas, los grupos focales y las encuestas fueron realizadas por la consultora MBC Mori, mientras que el equipo UNICEF-CIPPEC-FLACSO realizó posteriormente otras consultas a referentes clave con el propósito de ampliar la información relevada y enriquecer el análisis.

A continuación, en la sección 2, hacemos una breve exposición de los principales datos socio-demográficos que permiten caracterizar a la población meta de este Programa. En la sección 3 resumimos las principales características del Programa Centros de Primera Infancia. Luego de eso, presentamos los resultados de la evaluación, desde una perspectiva general que incorpora lo referido a: cumplimiento de sus objetivos, valoración de las actividades y servicios que se ofrecen, perfil de la población objetivo, características de los equipos que gestionan el Programa y localización de los Centros.

Como parte de la sección 5 se exponen las valoraciones referidas a la modalidad de gestión del programa, desagregando el análisis en función de los principales procesos involucrados, a saber: selección de las organizaciones ejecutoras y puesta en marcha de los CPI, selección de la población que accede a los CPI, apoyo para actividades regulares,

mecanismos de regulación para garantizar la calidad de las prestaciones/servicios, y mecanismos de comunicación con las familias.

En la sección 6 se aborda específicamente lo referido a la coordinación de los CPI. Para ello se considera la coordinación con otros programas o intervenciones del área de Desarrollo Social, como así también de otros organismos (Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes), organizaciones sociales y empresas. A continuación, en la sección 7, nos referimos a los efectos del Programa, tanto en relación con los niños/as que asisten (en términos de salud, nutrición y educación) como respecto de sus padres/madres (inserción en el mundo laboral).

Sobre la base de estos análisis, en la sección 8 retomamos las conclusiones más relevantes a las que hemos arribado e identificamos aquellos aspectos que pueden ser considerados críticos a la hora de avanzar en la extensión y/o réplica del Programa. Finalmente, en la última sección se puede consultar mayor detalle en cuanto a los materiales revisados, la cantidad de entrevistas realizadas e identidad de los referentes consultados, los CPI seleccionados aleatoriamente para participar en los grupos focales y en las encuestas.

2. Contexto socio-económico en que se implementa el Programa

De acuerdo con la última información censal disponible (Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010), en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hay aproximadamente 166.000 niños/as con edades entre 0 y 4 años. Esta cantidad representa el 5,7% de la población total y resulta la menor proporción que se registra en todas las jurisdicciones del país¹. Ahora bien, esta cifra varía si se analiza la situación en las diferentes comunas, tal como se muestra en el cuadro a continuación:

Cuadro 1: Proporción de población de 0 a 4 años sobre población total, por comunas

Comuna	Zona	Barrios	%
1	Centro 1	Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, San Telmo, Montserrat y Constitución	5,7%
2	Norte	Recoleta	3,9%
3	Centro 1	San Cristóbal y Balvanera	5,3%
4	Sur	Boca, Barracas, Parque Patricios y Nueva Pompeya	7,1%
5	Centro 2	Almagro y Boedo	5,0%
6	Centro 2	Caballito	5,2%
7	Centro 1	Flores y Parque Chacabuco	6,5%
8	Sur	Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano	8,9%
9	Sur	Parque Avellaneda, Liniers y Mataderos	6,2%
10	Sur	Villa Real, Monte Castro, Versalles, Floresta, Vélez Sarsfield y Villa Luro	5,6%
11	Sur	Villa Gral. Mitre, Villa Devoto, Villa del Parque y Villa Santa Rita	5,2
12	Centro 2	Coghlan, Saavedra, Villa Urquiza y Villa Pueyrredón	5,7%

¹ El promedio del país asciende a 8,3%. En algunas jurisdicciones (Misiones, Salta, Santiago del Estero, Santa Cruz, San Juan), la población entre 0 y 4 años ronda el 10% de la población total.

13	Sur	Belgrano, Núñez y Colegiales	5,2%
14	Sur	Palermo	4,7%
15	Centro 2	Chacarita, Villa Crespo, Paternal, Villa Ortúzar y Agronomía	5,4%
Promedio general			5,7%

Fuente: elaboración propia en base a información del CNPV (2010).

Las comunas en negritas son aquellas donde funcionan Centros de Primera Infancia.

Las acciones del Programa Centros de Primera Infancia están dirigidas a la población en situación de vulnerabilidad (en la sección 4.3 se puede consultar cuáles son las variables utilizadas para operacionalizar este concepto, las cuales se expresan en los criterios de admisión al Programa). En vista de lo anterior, resulta relevante presentar aquí, en forma comparada, la situación en cada Comuna., lo que se muestra en el cuadro que se muestra a continuación:

Cuadro 2: Índice de Vulnerabilidad Social (2012), por comunas

Comuna	Zona	Barrios	IVS
1	Centro 1	Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, San Telmo, Montserrat y Constitución	0,159
2	Norte	Recoleta	0,076
3	Centro 1	San Cristóbal y Balvanera	0,108
4	Sur	Boca, Barracas, Parque Patricios y Nueva Pompeya	0,207
5	Centro 2	Almagro y Boedo	0,076
6	Centro 2	Caballito	0,060
7	Centro 1	Flores y Parque Chacabuco	0,122
8	Sur	Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano	0,249
9	Sur	Parque Avellaneda, Liniers y Mataderos	0,151
10	Sur	Villa Real, Monte Castro, Versalles, Floresta, Vélez Sarsfield y Villa Luro	0,100
11	Sur	Villa Gral. Mitre, Villa Devoto, Villa del Parque y Villa Santa Rita	0,096
12	Centro 2	Coghlan, Saavedra, Villa Urquiza y Villa Pueyrredón	0,082
13	Sur	Belgrano, Núñez y Colegiales	0,061
14	Sur	Palermo	0,064
15	Centro 2	Chacarita, Villa Crespo, Paternal, Villa Ortúzar y Agronomía	0,096

Fuente: elaboración propia en base a información de la Dirección General de Estadísticas y Censos – Ministerio de Hacienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires – Encuesta Anual de Hogares 2012. El IVS es un índice que asigna a cada hogar un puntaje relacionado con sus características demográficas, económicas, habitacionales y de acceso a la educación y a la salud. A mayor valor, mayor nivel de vulnerabilidad.

Las comunas en negritas son aquellas donde funcionan Centros de Primera Infancia.

Los servicios que brindan los CPI están orientados a generar mejoras en tres ejes centrales: la salud, la nutrición y la educación. En vista de esto, completamos esta mirada panorámica con algunos indicadores que dan cuenta de la vulnerabilidad asociada a esos temas específicos. En el caso de salud, tomamos la tasa de mortalidad infantil y para educación, la proporción de niños/as de 0 a 4 años que asiste a algún establecimiento educativo, por comuna.

Cuadro 3: Mortalidad infantil (2013), por comunas

Comuna	Zona	Barrios	Mortalidad infantil
1	Centro 1	Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, San Telmo, Montserrat y Constitución	8,9%
2	Norte	Recoleta	7,5%
3	Centro 1	San Cristóbal y Balvanera	11,9%
4	Sur	Boca, Barracas, Parque Patricios y Nueva Pompeya	11,8%
5	Centro 2	Almagro y Boedo	8,7%
6	Centro 2	Caballito	6,8%
7	Centro 1	Flores y Parque Chacabuco	11,9%
8	Sur	Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano	10,9%
9	Sur	Parque Avellaneda, Liniers y Mataderos	9,3%
10	Sur	Villa Real, Monte Castro, Versalles, Floresta, Vélez Sarsfield y Villa Luro	12,2%
11	Sur	Villa Gral. Mitre, Villa Devoto, Villa del Parque y Villa Santa Rita	5,6%
12	Centro 2	Coghlan, Saavedra, Villa Urquiza y Villa Pueyrredón	8,0%
13	Sur	Belgrano, Núñez y Colegiales	2,7%
14	Sur	Palermo	5,3%
15	Centro 2	Chacarita, Villa Crespo, Paternal, Villa Ortúzar y Agronomía	7,2%

Fuente: elaboración propia en base a información de la Dirección General de Estadísticas y Censos – Ministerio de Hacienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires – Estadísticas Vitales.

Las comunas en negritas son aquellas donde funcionan Centros de Primera Infancia.

Cuadro 4: Asistencia escolar en niños/as de 0 a 4 años, por comunas

Comuna	Zona	Barrios	%
1	Centro 1	Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, San Telmo, Montserrat y Constitución	47,7%
2	Norte	Recoleta	47,5%
3	Centro 1	San Cristóbal y Balvanera	43,4%
4	Sur	Boca, Barracas, Parque Patricios y Nueva Pompeya	45,2%
5	Centro 2	Almagro y Boedo	47,0%
6	Centro 2	Caballito	52,6%
7	Centro 1	Flores y Parque Chacabuco	38,3%
8	Sur	Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano	43,7%
9	Sur	Parque Avellaneda, Liniers y Mataderos	47,6%
10	Sur	Villa Real, Monte Castro, Versalles, Floresta, Vélez Sarsfield y Villa Luro	51,4%
11	Sur	Villa Gral. Mitre, Villa Devoto, Villa del Parque y Villa Santa Rita	50,5%
12	Centro 2	Coghlan, Saavedra, Villa Urquiza y Villa Pueyrredón	56,6%

13	Sur	Belgrano, Núñez y Colegiales	64,2%
14	Sur	Palermo	66,5%
15	Centro 2	Chacarita, Villa Crespo, Paternal, Villa Ortúzar y Agronomía	38,8%

Fuente: elaboración propia en base a información del CNPV (2010) y de la Dirección General de Estadísticas y Censos – Ministerio de Educación (GCBA). Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa. Gerencia Operativa de Investigación y Estadística sobre la base de Relevamiento Anual 2013.

Las comunas en negritas son aquellas donde funcionan Centros de Primera Infancia.

El análisis de la información antes presentada permite concluir que efectivamente, las comunas en las que el programa tiene presencia son aquellas que muestran situaciones de mayor vulnerabilidad social. En términos generales, esto se verifica tanto al considerar la situación de cada comuna (medida a través del Índice de Vulnerabilidad Social) como así también indicadores sectoriales específicos, propios de las áreas de Salud y Educación.

3. Breve caracterización de los Centros de Primera Infancia

Los Centros de Primera Infancia (CPI) fueron creados en el año 2009 (Decreto N° 306/09) en el ámbito de la Dirección General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil del Ministerio de Desarrollo Social. De acuerdo con información suministrada por el programa CPI, a comienzos de 2015 se atendía a más de 7.743 niños y niñas desde los 45 días a los 4 años de edad en situación de vulnerabilidad social, a través de un total de 56 Centros en todo el territorio de la Ciudad.

El objetivo general del Programa consiste en garantizar el crecimiento y el desarrollo saludable de los niños y niñas de 45 días a 4 años de edad en situación de vulnerabilidad social de la Ciudad de Buenos Aires. En este marco, sus objetivos específicos están planteados de la siguiente manera:

- a) generar igualdad de oportunidades al momento de acceso a la educación oficial con otros niños/as de la Ciudad de Buenos Aires;
- b) realizar un seguimiento personalizado de cada niño/a y su familia, acompañando y promoviendo el acceso pleno a sus derechos a través de la promoción de la salud, la identidad, la alimentación, la educación, el juego y la recreación;
- c) fortalecer los vínculos intrafamiliares, brindando las herramientas necesarias a las familias para que sean partícipes activos en el proceso de crianza y desarrollo de sus hijos/as (DGFSC; 2014).

Para lograr propósitos antes enunciados, los CPI brindan diferentes prestaciones y servicios, en jornada completa de 8 horas, a lo largo de las cuales los niños/as se encuentran distribuidos en diferentes salas organizadas por edades. Los servicios y actividades de los CPI se organizan en torno a tres ejes transversales: acceso a la salud, abordaje social y estimulación temprana y formación.

Como parte de las acciones desarrolladas en materia de *acceso a la salud*, se brinda a los niños/as atención alimentaria, se les realizan controles antropométricos en forma periódica y conforme a su edad, y se organizan diferentes actividades de prevención y promoción (talleres y capacitaciones con los niños/as y sus familias, articulación con los

efectores de salud, promoción y seguimiento de controles pediátricos y vacunación obligatoria).

El segundo de los ejes de trabajo de los CPI es el *abordaje social*. Al respecto, se realiza un seguimiento personalizado de cada una de las familias; se gestionan DNI (promoción del derecho a la identidad); se interviene ante posibles casos de vulneración de derechos (en coordinación con el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes); y se organizan talleres y capacitaciones para niños/as, sus familias y para conformar redes socio-comunitarias.

Finalmente, el tercero de los ejes de trabajo transversal es el de *estimulación temprana y formación*. En esta línea se desarrollan actividades de estimulación temprana para niños/as de 45 días a 2 años; formación, adquisición de hábitos y psicomotricidad para niños/as de 3 y 4 años; capacitación a través de talleres participativos con las familias, orientados a brindar información y contención para fortalecer los vínculos y facilitar el proceso de crianza y desarrollo; promoción de actividades lúdico-recreativas y salidas (DGFSC; s/f).

La gestión de los CPI se hace en forma asociada entre el Estado (gobierno de la CABA) y organizaciones sociales que tienen trayectoria y trabajo previo en cada uno de los barrios donde están emplazados los CPI. El Gobierno de la Ciudad asume las responsabilidades de proporcionar los recursos necesarios para la ejecución del proyecto y supervisar las actividades desempeñadas en cada CPI. Cada organización social, por su parte, se hace cargo de la implementación. Esta característica en cuanto al modelo de gestión (la alianza público-privado) junto con el énfasis en el fortalecimiento familiar (en simultáneo con los propósitos orientados al desarrollo infantil) son las razones que explican la inserción institucional del programa bajo la Dirección de Fortalecimiento de la Sociedad Civil del Ministerio de Desarrollo Social.

A nivel central (Ministerio de Desarrollo Social - Dirección General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil) funciona un el Equipo Técnico – Supervisor del Programa. Por su parte, cada CPI debe contar con un Director/a, personal de sala (maestros/as y asistentes), un Equipo Técnico (integrado por trabajador social, psicopedagogo y psicomotricista – estimulador temprano), personal de cocina y de mantenimiento. La contratación del personal queda bajo la responsabilidad de la organización social que gestiona el CPI, por lo cual tanto los requisitos como las condiciones de contratación son determinados por ellas.

4. Diagnóstico general de los Centros de Primera Infancia

4.1. Objetivos y valoración general

Entre los actores clave consultados para esta evaluación (autoridades, miembros del equipo técnico central, directores y docentes de CPI), predomina una percepción positiva en cuanto al cumplimiento de los objetivos del programa. Se reconoce que si bien el foco está puesto en la atención de los niños/as, las acciones de los CPI tienen por destinataria final a las familias. Éste es considerado como un aspecto muy valioso, que diferencia el trabajo de los CPI de aquel que se hace desde otros ámbitos, como pueden ser los jardines de infantes, los jardines maternos o las guarderías.

El CPI se configura como una alternativa diferenciada, en función de cuatro elementos clave: a) el trabajo interdisciplinario, tanto hacia el interior de cada Centro como por parte del equipo central; b) el seguimiento personalizado de cada niño/a y de cada familia; c) el vínculo con la familia y la interpelación permanente para que se acerque al CPI; y d) su apertura a la comunidad, plasmada en las estrategias de articulación con el barrio y los efectores que trabajan en el mismo territorio.

Los padres reconocen, efectivamente, este rasgo diferenciador de los CPI. Entre quienes tienen experiencia con otro tipo de instituciones (ya sea jardines o guarderías públicos o privados), el 23% opina que el CPI es mejor por la buena atención que brinda, el 21% destaca la buena atención profesional (21%), y el 12% la paciencia de las docentes para enseñarle a los niños/as.

La casi totalidad de los padres (99%) evalúa positivamente² el funcionamiento del CPI en su conjunto. Dentro de ese porcentaje, una alta proporción (85%) lo califica como “muy bien”. Consultados acerca de los motivos de esa valoración, las respuestas más frecuentes aluden al trato que reciben tanto sus hijos/as como ellos mismos, lo que los niños/as aprenden en el CPI, y el profesionalismo de quienes trabajan allí³. Otro dato ilustrativo acerca de la conformidad de las familias con los servicios que ofrece el CPI es el hecho de que el 87% de los consultados respondió que su hijo/a siempre tiene ganas de concurrir, lo cual se deduce de sus reacciones y lo que le cuenta sobre el CPI.

4.2. Actividades y servicios ofrecidos

Al ser consultados sobre las acciones de promoción de la salud y nutrición de los CPI, un muy alto porcentaje de padres (98%) les dio una valoración positiva (de ellos, un 79% las calificaron como “muy buenas”, mientras que el 19% restante las consideró “buenas”). Si se desagrega esta respuesta de acuerdo con aspectos o actividades específicas, se registran las siguientes situaciones:

- el 97% valora positivamente la calidad y variedad de los alimentos que se ofrecen a los niños (la calificación “muy bueno” es asignada por el 78%);
- el 96% valora positivamente los controles de salud y vacunación (un 83% los considera “muy buenos”);
- el 95% valora positivamente los controles periódicos de peso y talla (la calificación “muy bueno” asciende en este caso al 78%); y
- el 92% valora positivamente las charlas y actividades de prevención (con un 79% de calificación “muy bueno”).

En cuanto a los controles nutricionales, los actores clave entrevistados indicaron que estos son mensuales para los niños/as más pequeños y bimestrales para los más grandes. No

² A lo largo de estas páginas, cuando se hace referencia a una evaluación positiva, se consideran en forma conjunta las categorías “muy bien/bueno” y “bien/bueno” que se han ofrecido como alternativa para la respuesta a las preguntas de las encuestas. Las otras alternativas posibles eran: “regular”, “mal”, “muy mal” y “no sabe/no contesta”.

³ La respuesta a otras preguntas confirman este panorama. Así, por ejemplo, al consultarles sobre los aspectos positivos del CPI, un 32% hizo referencia a la atención que brindan a los niños/cuidados; un 12% a que la enseñanza es buena; un 11% a la posibilidad que tiene allí el niño/a de compartir y sociabilizar; y un 9% a la buena calidad profesional.

obstante algunos docentes que participaron de los grupos focales manifestaron que no tienen esa regularidad y propusieron que se realicen con mayor frecuencia.

También en el caso de la *estimulación temprana y formación*, un muy alto porcentaje de padres (99%) valoró positivamente las acciones de estimulación temprana y formación desarrolladas en los CPI. De ellos, el 86% las calificó como “muy buenas” y un 13% como “buenas”. La desagregación de esta respuesta de acuerdo con aspectos o actividades específicas muestra que

- el 98% valora positivamente la labor profesional de los docentes (la calificación “muy buena” alcanza al 89%);
- el 96% valora positivamente la cantidad de niños a cargo de cada docente (en este caso, un 79% la consideró “muy buena”);
- el 91% valora positivamente el estado y variedad de los materiales (la calificación “muy buena” llega al 72% en este caso); y
- el 81% valora positivamente las actividades lúdicas de aprendizaje (siendo del orden de 42% las calificaciones “muy buenas”).

Un 80% de los padres afirma que el CPI al que concurre su hijo/a realizó alguna salida recreativa durante 2013/14. De éstos, el 84% dice que el niño/a asistió. En aquellos casos en que no lo hicieron, las razones se atribuyen mayormente (71%) a la edad del niño/a. El 97% de los padres valora positivamente las salidas recreativas organizadas por el CPI (de ellos, un 87% las calificó como “muy buenas” y un 10% como “buenas”).

Desde la perspectiva de las familias, el principal servicio que les brinda el CPI es el cuidado de los niños/as (79%), su educación (44%), la atención alimentaria (30%) y la estimulación (18%). Estas respuestas son coincidentes con las razones que los padres tienen para anotar a sus hijos: al ser consultados al respecto, el 70% dijo que necesita dejarlo en un lugar seguro para ir a trabajar, mientras que otras respuestas menos frecuentes fueron que le interesa que juegue con otros niños (11%) y que le parece bueno que su hijo asista a un establecimiento (11%).

4.3. Población objetivo

Como se ha señalado previamente, la población objetivo de los CPI se caracteriza por su situación de vulnerabilidad social. Del análisis de las puntuaciones asignadas a cada uno de los ítems relevados a través del “Formulario para solicitud de inscripción” se puede deducir que para el programa CPI, la vulnerabilidad está asociada a las siguientes condiciones: a) existencia de adultos responsables del niño y, en caso de haber, cantidad; b) cantidad de hijos/as en la familia; c) existencia de problemas de salud crónicos en la familia; d) falta de cobertura de salud; e) ausencia de controles de salud de los niños/as o realización de los mismos sólo en caso de enfermedad; f) grado de completitud del esquema de vacunación; g) cantidad de hijos/as escolarizados (entre aquellos con la edad para estar en el sistema escolar obligatorio); h) cantidad de adultos de la familia que trabajan; i) grado de formalidad y estabilidad del trabajo; j) existencia de menores que trabajan y edades; k) monto del ingreso económico del grupo familiar; l) acceso a planes sociales (entre quienes tienen necesidad de recibirlo); m) en caso de haber, características

de la vivienda (tipo, propiedad, materiales con los que está construida, ubicación, cantidad de personas que duermen por habitación, servicios)⁴.

Ahora bien, se reconoce que la vulnerabilidad no sólo se manifiesta en las dimensiones antes expuestas, que son relevadas al momento de recibir las postulaciones para ingresar a un CPI. Junto con los anteriores, coexisten otros aspectos (tales como situaciones de violencia familiar) que ponen de manifiesto la complejidad de la respuesta que se debe dar desde el CPI y modifican el rol tradicional de los docentes. En consecuencia, estos deben hacerse cargo de tareas que exceden su labor específica, muchas de las cuales tienen una fuerte carga emocional. Sumado a esto, la presencia de dificultades psicomotrices y la falta de estimulación de los niños/as generan desafíos a su proceso de aprendizaje. Pero, también, los actores consultados entienden que son éstas problemáticas las que justifican la existencia de los CPI, con un abordaje más personalizado e integral.

Si bien las acciones de los CPI están enfocadas en los niños/as, en algunos casos se ha podido avanzar en la atención de las problemáticas particulares de los adultos que los llevan diariamente. Por ejemplo, uno de los centros recibe una alta proporción (en comparación con los otros CPI) de niños de madres adolescentes, víctimas de violencia o trata, con motivo de lo cual organizan con ellas algunas actividades adicionales. En otro caso, concurren los niños/as de familias en situación de calle, por lo cual progresivamente se ha intentado que los adultos también ingresen y permanezcan un tiempo. Esto pone en evidencia que aun compartiendo características básicas en cuanto a objetivos y servicios que prestan, cada CPI tiene sus rasgos particulares en función de la población objetivo que atienden. Otro aspecto que diferencia el perfil de los CPI es el relacionado con su ubicación (en barrios, asentamientos o villas) y el tipo de vivienda predominante entre las familias que son atendidas (casas precarias o bien hoteles, inquilinatos, pensiones, casas tomadas, situación de calle).

Por último, interesa notar que la encuesta realizada a los padres de niños/as que concurren a los CPI muestra que en el 80% de los casos, un niño/a de la familia concurre al CPI, y en el 20% restante son dos (Ver en la Sección 9 la caracterización de los respondentes de esta encuesta).

4.4. Equipo

A nivel central (Ministerio de Desarrollo Social - Dirección General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil) funciona un el Equipo Técnico – Supervisor del Programa integrado por trabajadores sociales, psicopedagogos, sociólogos, psicólogos, psicólogos sociales y nutricionistas. Estos últimos son quienes confeccionan el menú, capacitan y supervisan al personal de cocina de los CPI, realizan los controles antropométricos a los niños/as y organizan talleres con padres y docentes. El seguimiento que hacen sobre la situación de cada niño/a permite controlar su estado nutricional, detectar alteraciones y tomar las medidas correspondientes (por ejemplo, modificar su menú, introducir colaciones complementarias, derivar al pediatra de cabecera para control médico, entre otros).

⁴ UNICEF define de la siguiente manera la relación entre los conceptos de vulnerabilidad y pobreza: “Pobreza y vulnerabilidad están asociadas pero no son lo mismo. La pobreza refleja los activos y capacidades actuales mientras que la vulnerabilidad es un concepto más dinámico relacionado con los factores que determinan el potencial y futuro status de pobreza. La vulnerabilidad considera tanto las capacidades actuales de los individuos como los factores externos que enfrenta, y la probabilidad de que esta combinación genere cambios en su status” (UNICEF, 2012: 25 – la traducción es nuestra).

Por su parte, cada CPI debe contar con un Director/a, personal de sala (maestros/as y asistentes)⁵, un Equipo Técnico integrado por trabajador social, psicopedagogo y psicomotricista – estimulador temprano, personal de cocina y de mantenimiento, según dispone la Resolución N° 407/13. Todos estos roles deben estar presentes, aunque varíe la cantidad de horas semanales que cumplan cada uno de ellos. Adicionalmente, según sus preferencias y posibilidades, cada CPI puede incorporar otras especialidades (como profesor de música, de arte, etc.). La cantidad de personal depende de la matrícula que asiste al establecimiento. Según información suministrada por el Programa, en marzo de 2015 había 1.209 personas trabajando en los CPI.

Para su funcionamiento, cada CPI elabora anualmente un proyecto socioeducativo institucional, en función de un diagnóstico sobre la población con la que trabajará. Este proyecto se envía al Equipo Técnico central del programa para su aprobación y sirve como orientación para las planificaciones que cada docente hace para su sala.

Los maestros/as que están a cargo de sala deben tener título de nivel inicial y por lo general no viven en el barrio donde funciona el CPI. Cada uno de ellos/as es asistido por al menos un auxiliar de sala (la cantidad varía según la edad de los niños/as). En este caso, no se requiere tener título de nivel inicial. Para la incorporación de auxiliares, algunos CPI fijan como requisito que se trate de personas que vivan en el barrio. En determinados CPI se promueve que el/la docente y su auxiliar funcionen como “pareja pedagógica”. Sumado a ellos, los psicomotricistas o estimuladores trabajan a nivel grupal en cada sala, con cierta regularidad (una o dos veces por semana). También realizan un seguimiento particular de los niños/as con dificultades de aprendizaje.

Cabe señalar que la contratación de los docentes queda bajo la responsabilidad de la organización social que gestiona el CPI, por lo cual tanto los requisitos como las condiciones de contratación son determinados por ellas. Las condiciones que impone el Ministerio de Desarrollo Social son el apto médico de todo el personal y la titulación de los profesionales (docentes de sala y equipo técnico).

La forma en que el personal se ha acercado a los CPI es variada: a través de anuncios, por conocidos o por recomendación. Por lo general, las entrevistas de ingreso están a cargo de la directora o presidente/a de la organización social. Algunos de los miembros del CPI son contratados mientras que otros facturan en carácter de monotributistas. En ningún caso tienen dependencia laboral con el Estado. A diferencia de los docentes que dependen del Ministerio de Educación, no se aplica a ellos el Estatuto Docente y sus honorarios son más bajos.

Algunos docentes se han incorporado a la Unión de Trabajadores de Entidades Deportivas y Civiles (UTEDYC). Esta asociación sindical tiene incidencia sobre ciertos CPI, los cuales

⁵ En el Decreto 306/09, se establecía que cada sala podía tener un máximo de 24 niños. La sala de 45 días a 1 año debía contar con un maestro y un auxiliar cada 5 niños, mientras que para las restantes se requería un maestro y un auxiliar por sala.

Posteriormente, por medio de la Resolución 407/2013, la Ministra de Desarrollo Social dispuso la modificación de los lineamientos generales y objetivos del programa y la aprobación del “Manual de Procedimientos”. En él no aparecen referencias a la cantidad de niños/as por sala. Si bien se enumera cuáles serán las salas que pueden conformar un CPI, se aclara que “la determinación de la población etárea a abarcar se encontrará sujeta a la demanda territorial y disposición del espacio físico de la institución” (sección VI del Manual de Procedimientos).

se muestran permeables a sus demandas. El grado de incidencia de los reclamos sindicales varía de acuerdo con el perfil de conducción del Centro. Los aumentos que el GCABA otorga a las becas (el último de los cuales se concretó en marzo de 2015) tratan de acompañar los incrementos de sueldos logrados por el sindicato antes mencionado.

Las condiciones laborales resultan uno de los aspectos que ha sido señalado con más frecuencia como crítico en el funcionamiento de los CPI. Las principales dificultades se encuentran vinculadas a las condiciones de contratación; la remuneración (inferior a la que se cobra por iguales tareas en instituciones de educación inicial); la cantidad excesiva de niños por sala (entre 25 a 30); la falta de personal porque el monto de las becas no alcanza para cubrir suplencias; y la alta rotación del plantel docente, que se produce como consecuencia de todo lo anterior.

Las autoridades del Ministerio encuentran que la capacitación de las maestras a cargo de las salas es suficiente con respecto a los aspectos pedagógicos, particularmente en lo que concierne a la atención de niños/as a partir de los 3 años. Sin embargo, hay mayores falencias para la educación de los menores de esa edad, para quienes se requieren abordajes diferentes. Asimismo, en todos los casos, se ve como necesaria una formación en lo “social”.

En vista de lo anterior, y para poder cumplir sus funciones específicas, en el marco de los objetivos y lineamientos del Programa, el personal de cada CPI recibe una capacitación inicial y, posteriormente, participan regularmente de talleres de formación sobre temas puntuales (por ejemplo, estimulación temprana y psicomotricidad, intervenciones y herramientas pedagógicas en primera infancia, primeros auxilios). Algunos de estos talleres están a cargo del equipo central del programa, mientras que otros son realizados en articulación con el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, y un tercer grupo está a cargo de ONGs contratadas a tal efecto. Por su parte, el personal de cocina es capacitado por los nutricionistas del equipo central. Las actividades de capacitación se realizan dentro del horario laboral. En caso de que involucren a todo el personal del CPI, se lo cierra, previo aviso a las familias.

La capacitación constante es uno de los aspectos destacados como valiosos por parte de los docentes que participaron de la evaluación. El hecho de que los CPI cuenten con personal capacitado para todos los puestos es resaltado por los gestores del programa como una diferencia central respecto de otras modalidades de atención a la primera infancia que también se implementan desde el área de Desarrollo Social (como los Centros de Desarrollo Infantil - CeDI y los Centros de Acción Familiar - CAF)⁶.

También, se valora la posibilidad de trabajo interdisciplinario, como resultado de los diferentes perfiles que conforman el plantel del CPI. El equipo del Centro funciona, la mayoría de las veces, como un espacio que brinda a los docentes la contención necesaria para hacer frente a sus tareas las cuales, como hemos dicho, exceden el rol tradicional y tienen una fuerte carga emocional. La vocación y la motivación se presentan como las razones centrales que explican la preferencia de los maestros por trabajar en un CPI. La labor cotidiana les muestra que efectivamente cumplen una función social.

⁶ En la sección 6.1 se aborda en mayor detalle las características de estos Centros.

4.5. Localización

En marzo de 2015, había 56 Centros de Primera Infancia. Éstos se encuentran emplazados estratégicamente en las zonas más vulnerables de la Ciudad, las cuales tienen altos indicadores de demanda de vacantes de niños/as de 45 días a 4 años. A lo largo de 2015 se esperaba poner en funcionamiento al menos otros 10 CPI. Las autoridades del Ministerio de Desarrollo Social estiman que para cubrir la totalidad de la demanda, se requerirían unos 100 CPI distribuidos estratégicamente en el territorio de la Ciudad.

El cuadro que se presenta a continuación muestra la cantidad de CPI, de salas y de inscriptos según comuna. Esta información permite constatar que, en términos generales, los CPI están ubicados efectivamente en aquellas comunas con mayores niveles de vulnerabilidad, medidos a partir del IVS⁷.

Cuadro 5: Cantidad de Centros, de salas y de inscriptos, por comuna

Comuna	Ranking de IVS (*)	Cantidad de CPI	%	Cantidad de salas	%	Cantidad de inscriptos	%
1	3ra	4	7,1	22	7,4	579	7,8
3	6ta	6	10,7	33	11,1	830	11,2
4	2da	10	17,9	54	18,1	1332	17,9
7	5ta	4	7,1	16	5,4	411	5,5
8	1ra	15	26,8	79	26,5	1953	26,2
9	4ta	11	19,6	56	18,8	1430	19,2
10	7ma	1	1,8	6	2,0	150	2,0
13	14va	2	3,6	12	4,0	264	3,5
15	8va	3	5,4	20	6,7	494	6,6
Total		56	100,0	298	100,0	7443	100,0

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por la DGFSC.

(*) Indica el puesto que ocupa la comuna en cuanto al Índice de Vulnerabilidad Social, ordenadas de mayor a menor vulnerabilidad. Pueden consultarse los valores de ICV para cada comuna en el Cuadro 2.

Actualmente, la articulación entre CPI es baja. Existe cierto conocimiento entre los equipos de los Centros que funcionan en una misma zona, o bien hay contacto informal a través de los/as referentes de cada uno de ellos. Las iniciativas conjuntas se desarrollan en función de la afinidad personal, modalidades de trabajo similares, cercanía geográfica o por trabajar con la misma población. Ocasionalmente participan en alguna actividad conjunta organizada desde el Ministerio de Desarrollo Social (por ejemplo, eventos recreativos para los niños/as) o se realizan reuniones de directores, pero no son habituales las capacitaciones conjuntas.

Si bien los gestores del programa perciben la conveniencia de generar instancias “horizontales” de intercambio, plantean que las características particulares de la población atendida en cada centro hacen que una reunión general pueda ser poco productiva para esos propósitos. Más bien, sería conveniente avanzar en la definición de “tipos” de CPI, y que los intercambios se den al interior de esos subgrupos.

⁷ Esto se verifica con la sola excepción de la comuna 13 (Belgrano, Núñez, Colegiales) donde se registra uno de los menores valores de ICV, no obstante lo cual funcionan allí 3 CPI.

5. Modalidad de gestión de los CPI

5.1. Selección de las organizaciones sociales y puesta en marcha

Las organizaciones sociales con las cuales se gestionan los CPI son seleccionadas en base a su trabajo territorial previo y a su experiencia en la atención de problemas sociales. Si bien en los inicios del Programa el equipo central debió buscar organizaciones sociales que pudieran “reconvertirse” al modelo propuesto por el CPI, hoy en día afirman que tienen una lista de espera de organizaciones que quieren ser incluidas. Por lo general, se trata de organizaciones conocidas por su trabajo con el Ministerio. En algunos casos, articulan con el Registro de ONGs, el cual se ocupa del relevamiento y fiscalización de las organizaciones sociales vinculadas a la temática de infancia y adolescencia en el ámbito de la Ciudad.

Para ser considerado CPI, el espacio y los servicios ofrecidos por la organización social deben cumplir una serie de requisitos. Si bien la organización social propone una locación, ésta debe contar con la aprobación de la Dirección de Infraestructura del Ministerio, la que también señala las reformas que son necesarias. Para poder llevarlas a cabo, así como para comprar los equipos y materiales requeridos, la organización recibe subsidios por parte del gobierno.

Por única vez, se entrega un monto de dinero destinado a adecuación edilicia. Éste se determina en función de la capacidad máxima de vacantes que posibilite el inmueble donde funcionará el CPI, y su valor no puede exceder el valor de las becas correspondientes a dos meses de funcionamiento. Por su parte, el subsidio para equipamiento no puede exceder el valor que será otorgado mensualmente en concepto de becas, y también se ajusta según la capacidad máxima de vacantes disponibles. Si bien los CPI se encuentran exentos de habilitación edilicia, reciben supervisiones periódicas en lo que refiere a seguridad, limpieza y disponibilidad de matafuegos.

Los testimonios recogidos para esta evaluación señalan que existe una marcada heterogeneidad en lo que se refiere a las condiciones edilicias de los CPI, particularmente en lo que respecta a luminosidad, disposición de espacios para talleres y espacios al aire libre. Algunos de los consultados indican que la diferencia es más marcada entre los CPI nuevos (especialmente pensados para dicha función) y los que fueron adaptados.

Al ser consultados por las instalaciones del CPI en términos generales, una muy alta proporción de padres (97%) las valoró positivamente (de ellos, el 69% las calificó como “muy buenas”). Ahora bien, se presentan diferencias si se desagrega esta valoración en sus aspectos más específicos. El 98% valoró positivamente la limpieza, así como también el aspecto y el mantenimiento del lugar. Sin embargo, la valoración positiva desciende al 78% si se considera el espacio disponible en las salas para la cantidad de niños/as que atienden, y a 63% con respecto a la disponibilidad de espacios al aire libre. Finalmente, un 96% valora positivamente la disponibilidad de espacios luminosos. Nótese que mientras que las primeras se refieren al mantenimiento regular del CPI, estas últimas se vinculan con cuestiones más estructurales y de difícil modificación.

La preocupación por lo edilicio también se pone de manifiesto al consultar a los padres por las mejoras deseadas para el CPI: 27% propone mejoras en la infraestructura (siendo ésta la primera respuesta en orden de importancia) mientras que el 13% indica la necesidad de agrandar las instalaciones.

La consulta a docentes también puso de manifiesto esta preocupación por la infraestructura. En particular, se hizo referencia a cantidad excesiva de niños/as por sala, como resultado tanto de una estrategia de los referentes del CPI orientada a obtener la mayor cantidad de becas posible, como así también a cierta indefinición del Programa acerca de la cantidad de niños/as por metro cuadrado.

Una vez acondicionado el CPI, la gestión asociada se formaliza mediante un convenio, el cual se renueva cada cinco años. Ante incumplimientos, cada una de las partes (tanto el Ministerio como la organización social), pueden darle de baja.

5.2. Selección de la población que accede a los CPI

Cuando se conforma un nuevo CPI, se realiza un trabajo previo de difusión entre las organizaciones del barrio. Como generalmente las que lo gestionan son organizaciones conocidas en el territorio, los vecinos las conocen e identifican rápidamente. Recordemos, además, que los primeros CPI fueron comedores comunitarios o jardines maternales que se “reconvirtieron” a esta nueva modalidad, por lo cual quienes concurrían allí lo siguieron haciendo. En estos casos, lo que el Programa les aportó fueron recursos y apoyo institucional.

Al ser consultados acerca de la manera en que tomaron conocimiento del CPI, un 75% de los padres dijo que fue a través de comentarios de vecinos o familiares (“se corre la voz”), mientras que un porcentaje menor llegó al Centro por derivación de otras instituciones del barrio (11%). Con menos frecuencia se hizo referencia a la derivación desde el propio Ministerio de Desarrollo Social u otros programas, o por la campaña publicitaria “En todo estás vos”.

El requisito para ingresar al CPI es tener entre 45 días y 4 años de edad y encontrarse en situación de vulnerabilidad social en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A los fines de garantizar la igualdad de oportunidades en el ingreso y permanencia, se otorga prioridad en el acceso según “criterios de vulnerabilidad social”. La información requerida es relevada por el trabajador social del CPI a través de una entrevista a cada familia que solicita una vacante. Sobre la base de estos datos se calcula un “índice de vulnerabilidad” en función del cual se determina el nivel de prioridad para el ingreso de una determinada familia. Cuanto mayor sea el puntaje, mayor es el índice de vulnerabilidad de la familia, y en consecuencia mayor prioridad para el ingreso⁸.

⁸ Si bien se utiliza este índice desde comienzos del programa, fue reformulado entre los años 2011 y 2012. Actualmente, a través del formulario se releva información acerca de a) la composición del grupo familiar (organización familiar, número de hijos, presencia de embarazada); b) salud (existencia de problemas de salud, cobertura que posee la familia, periodicidad de los controles, vacunación); c) educación (escolarización de los niños/as entre 4 y 18 años); d) situación laboral (cantidad de miembros de la familia que trabajan, modalidad de trabajo, trabajo de menores, ocupación del jefe de hogar); e) ingresos económicos del grupo familiar (monto aproximado, recepción de algún beneficio social del gobierno); f) vivienda (tipo de vivienda, tenencia, materiales de construcción, cantidad de personas que duermen por habitación; servicios de agua, gas y electricidad). Cada punto observado en la entrevista se mide en una escala de 0 como mínimo y 5 como máximo. De acuerdo al puntaje final obtenido se determina la prioridad en el acceso a la vacante solicitada.

Desde el equipo central del Programa se alienta a las organizaciones a que actualicen anualmente esta información ya que no sólo sirve para asignar las vacantes sino también para tomar conocimiento acerca de las problemáticas sociales que aquejan a la familia. Si bien no hay protocolos de actuación definidos, los testimonios de miembros del equipo central del Programa indican que ante la notificación de situaciones que requieren atención inmediata, se da el alerta a las demás áreas correspondiente, ya sea dentro del Ministerio de Desarrollo Social o de otros.

El proceso de inscripción de cada ciclo lectivo comienza durante los meses de octubre/noviembre del año anterior. No obstante, se reciben inscripciones durante todo el año. En caso de no haber vacantes libres, se anota al niño/a en lista de espera, la cual también está abierta durante todo el año.

En marzo de 2015, las listas de espera para ingresar a los Centros llegaban a 3.931 postulantes, es decir, equivale a aproximadamente la mitad de los niños/as que ya están incorporados al Programa. De acuerdo con el testimonio de las autoridades del Ministerio, esa cantidad se incrementó notablemente durante los últimos años, presumiblemente por la mayor difusión que ha tenido el Programa. Cabe señalar que no existe aún una lista de espera unificada, sino que cada CPI tiene la propia.

A pesar de que las vacantes son asignadas con el criterio antes mencionado, existe cierta flexibilidad para atender situaciones límite o no contempladas. De acuerdo a los testimonios relevados a través las entrevistas para esta evaluación, otras vías de acceso al CPI se dan por derivaciones directas desde el Ministerio de Desarrollo Social y casos judicializados, los cuales han tenido un crecimiento durante el último tiempo.

En general, los actores consultados sostienen que el índice de vulnerabilidad funciona efectivamente como criterio para determinar la necesidad de acceso a un CPI. Sin embargo, fueron mencionadas algunas limitaciones relacionadas con su aplicación. La principal de ellas es la veracidad de las respuestas: ante algunas preguntas (como por ejemplo si reciben algún plan del gobierno), los padres interpretan que una respuesta afirmativa podría perjudicarlos, por lo cual responden en forma negativa. En consecuencia, el índice marca una vulnerabilidad menor a la que efectivamente tienen⁹.

También fueron reconocidas otras dificultades, derivadas ya no del instrumento en sí sino de la estrategia de focalización. Por ejemplo, se mencionó el hecho de que haya diferencia en el acceso (una familia entra y la otra no) en casos en que la brecha del puntaje es mínima, o que los ítems relevados no permiten captar algunas situaciones complejas que ameritarían un tratamiento a esa familia (por ejemplo, situaciones de violencia). En algunos casos minoritarios se evidenció cierto desconocimiento acerca de la aplicación efectiva del índice: algunos de los docentes que participaron de los grupos focales dijeron que el acceso se da por orden de llegada o por tener hermanos en la institución.

⁹ La puntuación para este criterio es la siguiente: se asigna 0 puntos si no recibe planes sociales, 2 puntos si uno o más miembros de la familia los reciben, y 5 puntos si ninguno de ellos tiene acceso a un plan social pero lo necesita.

5.3. Apoyo para actividades regulares

Una vez suscrito el convenio con el Ministerio de Desarrollo Social, y para su funcionamiento regular, la organización social recibe un valor mensual por niño o niña atendido bajo el concepto de “beca”. Hasta febrero de 2015 ese valor era de \$1500, y aumentó a \$1.950 a partir de marzo. Con ese dinero se deben cubrir los salarios del personal, así como también la reposición de materiales de librería, material didáctico, equipamiento educativo, higiene, limpieza, pago de servicios y los seguros (en aquellos casos en que se organizan salidas recreativas), entre otros. El CPI debe hacer una rendición mensual de estos fondos, indicando el monto que se destinó a cada uno de los rubros. De acuerdo con el testimonio de los miembros del equipo central del Programa, no hay dificultades al momento de hacer esta rendición de cuentas. La recepción de esta documentación es condición para realizar la transferencia del mes siguiente.

El CPI puede recibir un subsidio para mantenimiento, destinado a asegurar el buen estado de conservación del establecimiento y adecuadas condiciones habitabilidad para los niños/as que concurren diariamente. En este caso, el monto es anual y no puede exceder el valor que se otorga mensualmente en concepto de beca. Su otorgamiento se dispone en función de las necesidades que puedan surgir.

Además de la beca mensual y del subsidio antes mencionado, se brinda la prestación alimentaria a través de la Gerencia Operativa de Apoyo a Grupos Comunitarios la cual consta de desayuno, almuerzo y merienda acordes a las edades de los niños. Para ello, cada CPI recibe diariamente alimentos en crudo, y semanalmente alimentos secos. El costo actual de la ración de desayuno/merienda es de alrededor de \$11 y la de almuerzo es de alrededor de \$21.

Como se ha mencionado anteriormente, las principales limitaciones señaladas al programa se vinculan con los recursos presupuestarios. Por un lado, como el financiamiento regular de cada CPI depende de la cantidad de niños/as que asisten, muchas veces las organizaciones sociales funcionan al máximo de su capacidad para conseguir una mayor cantidad de becas. Esto produce situaciones en las cuales la cantidad de niños/as por sala supera lo indicado. Por otro lado, en tanto el financiamiento que se recibe a través de las becas alcanza fundamentalmente para cubrir los salarios del personal, se registran también dificultades para renovar el equipamiento y los materiales.

En este punto se presenta cierta heterogeneidad entre los CPI, debido a que ellos pueden completar sus ingresos con donaciones. De esa manera, aquellos Centros que cuentan con mayor capacidad de gestión complementan sus recursos con los provenientes de otras fuentes de financiamiento. De igual manera, para dar solución a sus problemas edilicios o hacer la limpieza, algunos CPI apelan a los padres, a la colaboración de voluntarios o de los propios docentes.

5.4. Mecanismos de regulación para garantizar la calidad de las prestaciones/servicios

El modelo de gestión asociada que propone el Programa supone un fuerte rol del gobierno en cuanto a la definición de objetivos y fijación de pautas comunes para el funcionamiento de los CPI, así como también de supervisión y monitoreo.

Lo primero se logra a través de dos vías. Por un lado, la existencia de un Manual de Procedimientos (aprobado por Resolución N° 407 del Ministerio de Desarrollo Social) y definición de protocolos de intervención ante situaciones particulares, como puede ser la detección de vulneración de derechos. Por otro, las capacitaciones que se ofrecen desde el equipo técnico del Programa, algunas de las cuales son brindadas a modo de preparación, para la puesta en marcha del CPI, y otras forman parte de las acciones posteriores orientadas a profundizar y reforzar los conocimientos e información de los equipos de los CPI.

Desde el equipo central se supervisa en forma permanente a los CPI. Para ello se realizan visitas periódicas a cada uno de los Centros, con el propósito de acompañar todas las actividades que se realizan durante el día de visita y monitorear todos los aspectos que hacen al funcionamiento del Centro (aspectos edilicios, pedagógicos, del personal, servicio de alimentación, limpieza, seguridad).

De acuerdo con lo indicado por la Dirección del Programa, actualmente hay 15 supervisores, quienes trabajan en “duplas”. Ésta es una práctica que se ha instalado, a pesar de no estar estipulada en la normativa. Cada uno de ellos tiene a su cargo la supervisión de 4 CPI en forma exclusiva, y uno adicional en forma conjunta con otro supervisor. Las visitas se realizan en forma semanal y cada cierto tiempo, se rotan los CPI que quedan bajo la responsabilidad de cada supervisor. Sobre la base de las observaciones que realizan, se elabora un informe mensual. Las autoridades del Ministerio identificaron que sólo en una ocasión se debió de dar de baja al convenio con una organización social. En ese caso, se pidió a otra organización que se hiciera cargo del CPI, para no dejar desatendidos a los niños/as y sus familias.

En lo que respecta a cuestiones administrativas y de uso de los fondos, se solicita a cada organización que haga una rendición mensual, lo cual es condición para continuar con el flujo de fondos. A tal fin, en una planilla provista por el equipo central, se debe reportar el detalle de los gastos realizados en el mes, por rubro (personal en relación de dependencia, cargas sociales, personal contratado, gastos en librería y materiales didácticos, alimentación e higiene, alquiler y servicios públicos, mantenimiento, movilidad).

Por su parte, los CPI deben recibir supervisión semestral por parte de la Dirección de Educación de Nivel Inicial del Ministerio de Educación. Los supervisores de Educación deben hacer seguimiento pedagógico-didáctico y dar orientaciones acerca del desarrollo del Proyecto Socio-educativo Institucional que haya sido delineado por el CPI. Esta supervisión externa se complementa con la que internamente realiza el equipo técnico del CPI, la cual está a cargo fundamentalmente de la psicopedagoga. También el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes supervisa algunas cuestiones, aunque en forma menos pautada.

Finalmente, la supervisión de las labores del personal de cocina está a cargo del equipo central de nutricionistas del Programa.

5.5. Mecanismos de comunicación con las familias

El fortalecimiento familiar aparece como uno de los objetivos centrales y un rasgo distintivo de los CPI. Los entrevistados para la evaluación destacan que es, al mismo

tiempo, el desafío de mayor complejidad. En gran medida, esto se atribuye a la situación de vulnerabilidad social de la población que concurre a los CPI.

Este trabajo con las familias se estructura principalmente a partir de la organización de talleres y capacitaciones, por un lado, y la convocatoria a involucrarse en lo cotidiano, por otro. Con respecto a lo primero, cada CPI debe realizar un taller dirigido a las familias al menos una vez por mes. Los temas que se abordan son definidos por el Ministerio de Desarrollo Social, por el CPI o bien pedidos por los propios padres. Los talleres centrales son dictados por ONGs que han firmado convenios con el Ministerio.

Un 83% de los padres manifestó haber participado en al menos una charla o taller (27% participó en dos o más, 31% en dos y 25% en una). De quienes no han participado en ninguna (17% de los entrevistados), el 84% dijo que no lo hizo por falta de tiempo.

Los talleres más recordados en forma espontánea son los de nutrición y alimentación saludable (mencionados por el 49% de los encuestados), cuidados y salud en los primeros años (37%) y límites y crianza (27%). Los padres que participaron de estos talleres admiten haber modificado su comportamiento con posterioridad a los mismos: esta situación se verifica para el 65% de los padres que participaron en el taller de nutrición y alimentación; 78% de los que asistieron a los talleres de cuidados y salud en los primeros años y 74% de quienes estuvieron en el taller de límites y crianza. Finalmente interesa notar que no hay ningún tema relevante que los entrevistados consideren que no está cubierto por los talleres.

En cuanto al involucramiento cotidiano, por distintas vías se convoca a los padres para que tomen intervención en lo referido al desarrollo del niño/a. Se busca, de esta manera, que las acciones llevadas a cabo en el CPI en relación al niño/a tengan un correlato y continuidad en el entorno familiar.

Los datos relevados a través de la encuesta a padres dan cuenta de la estrecha relación lograda entre el equipo de los CPI y las familias. El 99% de los padres dice que conoce al director del CPI y el 95% tiene diálogo con él (25% siempre, 42% en forma regular, 28% en esporádicamente). El 5% que no habla con el director sostiene que no tiene motivos para hacerlo. Adicionalmente, el 100% de los padres conoce al docente de la sala a la que concurre su hijo/a y tiene diálogo con él (57% siempre, 39% regularmente, 4% en forma esporádica).

Por su parte, el 94% admite que recibe información sobre las actividades que realiza el niño/a (86% a través del cuaderno de notificaciones y 37% cuando lleva o retira al niño/a). Finalmente, interesa notar que un 97% de los padres afirma que participa de las reuniones (78% asiste todas las veces, 19% algunas veces)¹⁰.

La estrecha relación que se genera entre las familias y el personal del CPI se pone de manifiesto en un dato adicional. El 59% de los padres no sabe cuál es el organismo que impulsa las acciones del CPI como parte de un programa público, el 35% identificó al Gobierno de la Ciudad, el 7% al Ministerio de Desarrollo Social y otro 7% a la persona responsable del Centro. Este dato podría ser interpretado negativamente en el marco de una estrategia de comunicación de las políticas públicas. Sin embargo, en opinión de quienes conducen el programa, el hecho de que no se lo asocie en forma directa al gobierno facilita la gestión cotidiana.

¹⁰ La frecuencia de las reuniones varía en cada caso: el 49% de los encuestados dijo que en su CPI se realizan una vez cada 6 meses, mientras que el 44% sostiene que se realizan al menos una vez por mes.

6. Los CPI como parte de las políticas públicas de la CABA en primera infancia

6.1. Coordinación de los CPI con otras intervenciones del área de Desarrollo Social

En el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social funcionan otras iniciativas orientadas a brindar atención a niños/as. Si bien no se trata de propuestas idénticas a la de los CPI, presentan algunos puntos de contacto en cuanto a las características de su población objetivo y/o los servicios que ofrecen, por lo cual nos referiremos brevemente a ellas.

Los Centros de Desarrollo Infantil (CeDI) fueron creados en 2007 en acuerdo a lo dispuesto por la Ley Nacional N° 26.233 de “Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil” y actualmente son 21. Dependen institucionalmente de la Dirección General de Niñez y Adolescencia. Reciben a niños/as entre 45 días y 3 años de familias en situación de vulnerabilidad social residentes en la Ciudad o cuyos responsables adultos trabajen en la misma. De acuerdo con lo dispuesto en la normativa que regula su funcionamiento, los postulantes a acceder al CeDI son evaluados por los profesionales a cargo del Centro. A lo largo de una jornada de 7 horas ofrecen diferentes tipos de actividades: estimulación para el desarrollo, actividades lúdicas y educativas, controles de salud, orientación social y psicológica para las familias, prestaciones alimentarias.

Según lo planteado en Repetto, Díaz Langou y Aulicino (2012), la mayoría de quienes asisten son hijos/as del personal del gobierno de la Ciudad, ya que el gremio que los nuclea tiene mucha incidencia en la gestión de estos centros. A diferencia de los CPI, los CeDI son efectores propios del gobierno, mientras que los CPI son gestionados por organizaciones sociales. En los CeDI, además, el personal a cargo de los niños/as está integrado generalmente por madres cuidadoras y no se requiere tener título docente para ejercer estas tareas de cuidado.

También en el ámbito de la Dirección General de Niñez y Adolescencia funcionan los Centros de Acción Familiar (CAF). En este caso, la población a la que apuntan comprende niños/as a partir de los 45 días y 12 años, adolescentes, jóvenes y sus familias. Su propósito consiste en promover el desarrollo integral mediante la inclusión en espacios de socialización para el fortalecimiento vincular y el acompañamiento para la inserción en el sistema educativo formal. Funcionan a contra-turno de la escuela y ofrecen distintos tipos de actividades: talleres culturales y expresivos, actividades lúdicas y recreativas, deportes, apoyo escolar, alfabetización, capacitación, refuerzo alimentario, asesoramiento jurídico, controles médicos y odontológicos. Actualmente, la Ciudad cuenta con 8 CAF.

Como se puede observar, en este caso no sólo es más abarcativa la población a la que se pretende alcanzar, sino que también la oferta de servicios es más diversificada. Si bien realizan un trabajo más asiduo con las familias, e incluyen trabajo en red con otros Ministerios (programas de Cultura y Educación), los CAF siguen funcionando como centros-guarderías en donde dejar a los chicos, al igual que los CeDI (Repetto, Díaz Langou y Aulicino; 2012).

Desde la perspectiva de las autoridades del Ministerio así como también de otros actores involucrados que fueron consultados para esta evaluación, una de las principales diferencias entre los CeDI – CAF y los CPI consiste en el nivel de formación de quienes brindan asistencia a los niños/as. También, en el propósito de apuntar al fortalecimiento familiar como una estrategia para dar continuidad a la calidad de la atención que el niño/a recibe en el Centro.

Actualmente, estos tres tipos de Centros conviven dentro de la estructura organizativa del Ministerio de Desarrollo Social, aunque dependen de diferentes áreas. La cantidad que representa cada uno de ellos (21 CeDI, 12 CAF y 56 CPI) da una clara pauta con respecto a cuál es la estrategia que se considera más adecuada, desde la perspectiva de los tomadores de decisión. Sumado a esto, se destaca el hecho de que la cantidad de CeDI y CAF no se ha incrementado durante los últimos años.

No existe actualmente una estrategia explícita de coordinación entre estos diferentes Centros, así como tampoco un mecanismo institucional formal orientado en esa dirección. Merece notarse que las autoridades del Ministerio y la Dirección del Programa sostienen que algunas capacitaciones destinadas a los CPI son compartidas con los equipos de los otros Centros.

Por último, desde los CPI se ha comenzado a generar cierta articulación con el Programa “Ciudadanía Porteña”, que también se gestiona en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social. Se trata de un programa de transferencias condicionadas de ingresos. La recepción del beneficio está supeditada al cumplimiento de ciertas obligaciones en materia de salud y educación por parte de los hogares. Los criterios de focalización que utilizan ambos programas difieren: en el caso de Ciudadanía Porteña estos criterios se centran en el ingreso de los hogares mientras que el CPI considera un abanico más amplio de temas que hacen a la vulnerabilidad. No obstante, está en marcha un proceso orientado a cruzar las bases de ambos programas con vistas a armar un padrón unificado.

6.2. Coordinación de los CPI con otros sectores de políticas

El desarrollo de las actividades de los CPI conlleva necesariamente a la articulación con otros sectores de políticas, en particular, con el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación y el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad. No se han detectado mecanismos institucionales formales creados para definir las estrategias o las directrices que marcan el rumbo de esa coordinación. Más bien, se trata de una articulación operativa y, en muchos casos, territorial.

Las acciones desarrolladas como parte del eje “acceso a la salud” (talleres y capacitaciones de prevención y promoción, seguimiento de los controles pediátricos y del cumplimiento de la vacunación obligatoria) supone un trabajo en conjunto con los hospitales públicos y los Centros de Salud y Acción Comunitaria (CESAC) del barrio respectivo. Así, por ejemplo, para hacer el seguimiento del estado de salud de los niños/as se les solicita copia de los controles de salud realizados por su médico de cabecera, apto médico al ingreso cada año y carnet de vacunación. En caso de que no se cuente con esta documentación, el trabajador social del CPI acompaña a la familia en su tramitación. También, se articula con los efectores de salud cuando se realizan campañas de vacunación específicas.

Desde el Programa se realiza un trabajo articulado con el Programa “Cobertura Porteña de Salud”, tanto en la inscripción de todos los niños/as y sus familias que no cuentan con cobertura como así también para la organización de talleres informativos sobre prevención en salud bucal a cargo de médicos odontólogos. En vistas de todo lo hasta aquí mencionado, las autoridades del Ministerio de Educación y quienes dirigen el Programa CPI consideran que el nivel de coordinación con el área de Salud es muy bueno.

En el caso de Educación, la principal articulación que se da se relaciona con la supervisión pedagógico-didáctica que el Ministerio de Educación debe realizar con respecto a los Proyectos Socio-educativos Institucionales elaborados en cada uno de los CPI. Esto se origina en el convenio firmado entre el Ministerio de Educación, el Ministerio de Desarrollo Social, la Asesoría General Tutelar y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), en el marco de la demanda colectiva que había sido presentada por esta última en relación con la falta de vacantes¹¹. Las autoridades del Ministerio de Desarrollo Social señalan que los informes recibidos desde el Área de Educación son positivos en cuanto a los temas supervisados. Los actores consultados en los CPI, por su parte, hicieron referencia a ciertos desajustes que se producen en terreno entre los supervisores del Ministerio de Educación y los referentes de los Centros (por ejemplo, en cuanto a la frecuencia de las visitas).

Con independencia de este tema puntual, existen otros aspectos que hacen al funcionamiento del CPI y que requieren una coordinación más bien estratégica con el área de Educación. Uno de los principales desafíos consiste en asegurar que los niños/as que egresan del CPI continúen dentro del sistema educativo, y se les ofrezcan un apoyo y seguimiento que sostengan su tránsito escolar. Hasta el momento, no hay avance en estas definiciones conjuntas.

Otra cuestión de particular relevancia es la formación de base de los maestros de nivel inicial, tema que interpela la preparación que se ofrece en los institutos de formación docente. Si bien se admite que los maestros recién egresados cuentan con una preparación pedagógico-didáctica que les permite hacer frente a las necesidades de un niño/a de 3 ó 4 años, su formación no comprende otros conocimientos necesarios para trabajar con la población de los CPI. En particular, se requiere un mayor énfasis en estrategias que permitan promover la educación/estimular a un niño de 45 días a 2 años, hacer frente a las problemáticas sociales de las familias que concurren a los CPI y la incidencia que ellas tienen sobre el proceso de aprendizaje, y hacer uso de las TICs en sus estrategias de aprendizaje.

A partir de 2016, los CPI sólo tomarán como inscriptos a los niños/as de 45 días a 3 años, ya que la concurrencia a la sala de 4 años comenzará a ser considerada obligatoria. Esto requerirá importantes adecuaciones no sólo en los CPI (que tendrán una población objetivo más acotada) sino también en el sistema educativo formal, que deberá asegurar las vacantes para un nuevo grupo de edad.

Finalmente, interesa notar que también en el ámbito del Ministerio de Educación de la Ciudad se gestiona un programa que brindan atención a una población de similares características que los CPI. Se trata del Programa “Primera Infancia”, que depende institucionalmente de la Dirección General de Estrategia para la Educabilidad de la Subsecretaría de Equidad Educativa. Este programa, iniciado en 2008, se dirige a niños/as

¹¹ En 2006, esta organización presentó una demanda colectiva en representación de todos los niños/as de la Ciudad que no tenían acceso a servicios de educación inicial y se encontraban en lista de espera. Tal reclamo obtuvo respuesta positiva por parte de la Justicia, la cual obligó al gobierno a presentar un plan de obras para resolver este problema. El dictamen incorporó en la discusión al Ministerio de Desarrollo Social. Se llegó a un acuerdo entre las partes, el cual entró en vigencia en 2011. En él se estableció que los niños/as que asisten a los CPI deben mantenerse en las listas de espera del Ministerio de Educación ya que su concurrencia a esos Centros es una solución de carácter transitorio. También se dispuso la creación de una mesa de trabajo entre el Ministerio de Educación, el de Desarrollo Social, la Asesoría General Tutelar y ACIJ para evaluar el cumplimiento del plan de obras propuesto por Educación (Repetto, Langou y Aulicino; 2012).

de 45 días a 4 años de sectores de alta vulnerabilidad social que no tienen acceso al nivel inicial por falta de oferta. A través de él se articulan una serie de proyectos y de iniciativas preexistentes para este grupo de la población. Así, mientras el niño/a asiste a alguna de las modalidades del Programa, se mantiene su inscripción en la lista de espera para ingresar a un establecimiento educativo dependiente de la Dirección de Educación Inicial. A su vez, el Programa se plantea como una puerta de entrada a otra serie de derechos (salud, recreación). Las modalidades que adopta el Programa son diferentes y se desarrollan en distintos horarios, en espacios propios o de organizaciones sociales (Repetto, Díaz Langou y Aulicino; 2012). Los CPI no tienen ningún tipo de articulación con estas iniciativas del área de Educación.

En síntesis, de acuerdo con los testimonios relevados, no hay actualmente un trabajo conjunto de carácter regular con el área de Educación. Si bien se registra cierta articulación ante situaciones puntuales (derivaciones, algún cruce de información, supervisiones semestrales), no se observa una planificación estratégica común elaborada por las máximas autoridades de estas áreas.

Por último, el Programa CPI muestra un buen grado de coordinación con el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, organismo creado en 1998 (Ley N° 114) como organismo especializado que tiene a su cargo las funciones que le incumben a la Ciudad en materia de promoción y protección integral de niños, niñas y adolescentes. En 2007, con la sanción de la Ley Nacional N° 26.061, pasó a ser autoridad de aplicación, en virtud de lo cual adopta las medidas de protección integral de derechos. El Consejo se encuentra en el ámbito institucional de la Jefatura de Gobierno, pero es un organismo técnica y administrativamente autónomo y financieramente autárquico.

La relación con el Consejo se da por diferentes vías. Desde el Programa CPI se tramitan denuncias ante posibles casos de vulneración de derechos. Por su parte, el Consejo brinda capacitaciones a los equipos de los Centros en los temas de su competencia, supervisa ocasionalmente su funcionamiento y solicita pedidos de informe. Finalmente, para la puesta en marcha de los Centros se suele consultar el Registro de ONG, que funciona en el ámbito de dicho Consejo.

6.3. Coordinación con organizaciones sociales y empresas

Algunas de las capacitaciones y talleres para equipos de los CPI y/o familias son realizadas por ONG con experiencia en diferentes temáticas. Éstas firman convenios con el Ministerio de Desarrollo Social. Entre las ONG que brindan este servicio se encuentran las siguientes: CONIN, FUNDALAM, AMIA, Fundación Buenos Aires, Fundación Caminando Juntos, Fundación Odontológica de Buenos Aires, Fundación Dignos de Ser (DGFSC; 2014). El contenido de los talleres es valorado muy positivamente por las familias, mientras que esta modalidad de tercerización de las capacitaciones es bien evaluada por quienes dirigen el Programa. La única mención crítica (minoritaria) que se presentó al respecto es la de cierta superposición en los talleres ofrecidos.

Finalmente, interesa notar que para la organización de las actividades y salidas lúdico-recreativas, el programa coordina con el Programa de Responsabilidad Social Empresaria y, por su intermedio, con empresas de comidas rápidas, teatros, cines, museos que depende de la propia Dirección de Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

7. Efectos del Programa

A través de las encuestas realizadas como parte de esta evaluación¹², se consultó a los padres acerca de los cambios que en materia de salud y nutrición se generaron luego de la entrada del niño/a al CPI. El 49% dijo que no se produjo ningún cambio. Sin embargo, un 24% reconoció un aumento en la regularidad de su alimentación, un 21% se refirió a la vacunación, un 21% a la mayor regularidad en la realización de controles médicos, y un 19% a la mejora en la calidad de la alimentación.

En cuanto al efecto que esto ha tenido sobre el estado de salud, un 53% de ellos respondió que mejoró, mientras que el 46% dijo que siguió igual. Si consideramos la alimentación, un 66% de los padres considera que ésta mejoró gracias a la participación en el programa, mientras que para el 33% sigue igual.

Consultados acerca del impacto de las actividades orientadas a la estimulación temprana y formación, un 94% de los encuestados manifestó que ayudaron al niño/a tener mayor autonomía para moverse y manipular objetos; un 93% admitió que han contribuido a la capacidad del niño/a para hacerse entender; y un 90% reconoció que éstas mejoraron la interacción de su hijo/a con otros/as niños/as.

A partir de que el niño/a concurre al CPI, los padres admiten que se comunican mejor con él/ella (64%), lo alimentan mejor (17%), hacen un mejor manejo de los límites (16%) y juegan más con él/ella (16%).

Los efectos del programa exceden, sin embargo, lo referido estrictamente a la salud, alimentación y educación de los niños/as. El ingreso del niño/a al CPI genera también un efecto sobre la inserción laboral de los adultos y, en consecuencia, sobre los ingresos del hogar. Esto se verifica en un 57% de los respondientes: un 25% de los padres ha podido retomar su actividad laboral, un 19% logró aumentar la cantidad de horas de trabajo, mientras que un 13% ha podido comenzar a buscar trabajo. En forma complementaria, otro dato ilustrativo de esta situación es el hecho de que un 81% de los padres asegura que a partir de la incorporación al Programa puede llegar más cómodo a fin de mes.

El Programa CPI también genera efectos en la redistribución del tiempo al interior del hogar. Un 52% de los padres asegura que ahora tiene más tiempo para dedicarle a su familia, un 47% puede dedicarse más a tareas del hogar y un 43% a actividades personales.

Finalmente, interesa destacar que para las autoridades del Ministerio, además de estos importantes efectos, un logro muy relevante es el de haber generado que la población (particularmente aquellos grupos en situación de mayor vulnerabilidad) comience progresivamente a tomar conciencia de que lo que le ocurre al niño/a durante los dos primeros años de vida es fundamental para su futuro. Asimismo, se valora el hecho de haber podido entrar en comunidades que usualmente son resistentes al contacto con el Estado como quienes viven en casas tomadas.

¹² En esta evaluación, el abordaje que se hace acerca de los efectos del Programa CPI toma en consideración la percepción que al respecto tienen los padres/madres, puesta de manifiesto en la respuesta a las encuestas realizadas. Cabe señalar, no obstante, que esta mirada puede ser complementada a futuro con datos provenientes de otras fuentes, como por ejemplo la información sobre acceso a servicios y programas sanitarios que manejan los propios CPI y/o los efectores de salud.

8. Conclusiones y nudos críticos para avanzar en la extensión y/o réplica del Programa

8.1. Principales conclusiones

El análisis acerca del funcionamiento y los efectos de los Centros de Primera Infancia pone de manifiesto la alta valoración positiva del Programa, tanto por parte de las autoridades como del equipo técnico central, los referentes de los establecimientos, sus docentes y padres de los niños/as que allí concurren. No obstante, también se identifican algunos nudos problemáticos que plantean desafíos a futuro, especialmente si se requiere avanzar en ampliar su cobertura. A continuación se enumeran las principales conclusiones y se plantean los retos asociados a cada aspecto evaluado.

Cumplimiento de objetivos y valoración de los servicios brindados

- Los objetivos de los CPI apuntan tanto al bienestar del niño/a que concurre al establecimiento como a su familia. El énfasis puesto en el trabajo con las familias diferencia a los CPI de otras alternativas de atención a la infancia. Existe acuerdo generalizado en cuanto al cumplimiento de tales propósitos.
- Los CPI brindan servicios estructurados en tres ejes: acceso a la salud, abordaje social y estimulación temprana y formación. La valoración que los padres hacen de esos servicios es altamente positiva. Desde su perspectiva, el principal de ellos es el cuidado de los niños/as en un lugar seguro mientras ellos trabajan, lo que resulta también la principal motivación para anotarlos en el CPI.

Efectos del Programa

- La principal motivación para anotar a los niños/as en el CPI es la posibilidad de que el niño/a esté cuidado mientras los adultos trabajan. El análisis de los efectos del programa da cuenta de esta situación: a partir de la incorporación de los niños/as al CPI un 57% de los padres ha podido modificar su inserción en el mundo laboral (retomar la actividad laboral, aumentar las horas de trabajo y/o salir a busca trabajo). Esto redundo en mayores ingresos para el hogar y, en consecuencia, mayor bienestar para los niños/as.
- Con independencia de lo anterior, los padres también identifican el efecto positivo que el acceso a los CPI ha tenido en relación con otras cuestiones vinculadas a la salud, la nutrición y la educación. Los cambios, incluso, se muestran en lo cotidiano: los encuestados afirman que a partir del ingreso al Programa disponen de más tiempo libre (para realizar otras labores o pasar en familia) así como también que esto ha posibilitado un mejor vínculo con sus hijos/as.

Perfil de la población objetivo

- El acceso al CPI se determina a partir de la aplicación de criterios prefijados, aplicables a través de un formulario. Esto marca una importante diferencia con los establecimientos de otros programas del propio Ministerio (CeDI y CAF). Una de las principales objeciones que se hacen al “índice de vulnerabilidad” es la propia de cualquier método de focalización: el hecho de que ante diferencias leves en la situación de dos familias, una acceda y la otra no al beneficio social.

- El perfil de la población que asiste a los CPI (vulnerable en cuanto a diferentes dimensiones que exceden el ingreso económico) impone cierta flexibilidad a los docentes y al equipo del CPI, quienes deben dar respuesta a una gran cantidad de problemáticas sociales.
- Si bien las acciones están centradas en los niños/as, algunos centros han incorporado actividades para la atención y contención de sus padres (por ejemplo, en caso de familias en situación de calle, madres víctimas de trata o de violencia, madres adolescentes).
- Esta versatilidad del Programa es valorada positivamente. Al momento de ampliar la cobertura, seguramente puede ser útil sistematizar la información disponible para poder compartir estas “buenas prácticas” con los nuevos Centros que sean habilitados.

Respaldo normativo

- Si bien no fue un tema planteado en el marco de esta evaluación, estudios anteriores (Repetto, Díaz Langou y Aulicino; 2012) han puesto en evidencia la preocupación de algunos actores con respecto a las características del marco legal del Programa. La norma que les dio origen es un Decreto, por lo cual se plantea que, con visas a su institucionalización, se pueda avanzar en la concreción de una norma de mayor jerarquía.

Equipos que gestionan el Programa

- Los equipos que llevan adelante el programa se destacan por ser interdisciplinarios, tanto a nivel central como en cada uno de los CPI. Este rasgo es muy valorado, así como también las acciones de capacitación que se desarrollan permanentemente.
- El aspecto crítico se refiere a las condiciones de contratación (no hay relación laboral con el Estado, sino contratación o facturación de servicios a la organización que gestiona el Centro), el monto de los sueldos (inferior al que se cobra por igual tarea en jardines de infantes públicos), la falta de personal (por la imposibilidad de pagar suplencias con los fondos provenientes de las becas) y la cantidad excesiva de niños/as por sala (asociado a la estrategia de maximizar la cantidad de becas a las que puede acceder cada Centro). Como consecuencia de todo lo anterior, se genera una alta rotación de los docentes.
- Todas éstas son cuestiones de gran relevancia si se piensa en una estrategia orientada a aumentar la cobertura de los CPI. La continuidad de los profesionales que están a cargo de los niños/as resulta fundamental, toda vez que el Programa hace importantes esfuerzos de capacitación para asegurar que los profesionales tengan la “mirada social” requerida para atender a esta población, así como también que hayan incorporado la perspectiva de derechos en su accionar.

Localización y estimación de demanda potencial

- Actualmente hay 56 CPI distribuidos en las zonas más vulnerables de la Ciudad. Durante el año 2015 se esperaba abrir otros 10. Es importante notar que la actual lista de espera de los CPI equivale aproximadamente al 50% de quienes acceden al Programa.
- De acuerdo con las estimaciones de las autoridades de Ministerio de Desarrollo Social, se requerirían unos 100 para cubrir toda la demanda potencial. Es importante recordar que a partir de 2016 la población objetivo de los CPI quedará redefinida ya que no se dará ingreso a niños/as de 4 años (en cumplimiento con el carácter obligatorio que tendrá esa sala y la necesidad de que esos niños/as sean absorbidos por el sistema educativo formal).

Gestión asociada

- La gestión de los CPI se realiza en forma asociada, entre el Ministerio de Desarrollo Social y organizaciones sociales con trabajo territorial previo, con las cuales se firma un convenio. Éstas funcionan como la “cara visible” del Programa, lo cual motiva que una gran cantidad de padres desconozca que se trata de un programa gubernamental.
- A través de la gestión asociada se busca profesionalizar y dar mayor sustentabilidad a las acciones que cada organización social viene haciendo en el territorio. Las autoridades del Ministerio consideran a éste como un rasgo muy valioso del programa, el cual explica su dependencia institucional de la Dirección de Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

Principales procesos involucrados en la gestión

- Actualmente, la identificación de organizaciones que puedan llevar adelante un Centro no resulta problemática ya que hay muchas interesadas en incorporarse al Programa.
- Para la puesta en marcha del CPI, las organizaciones reciben un subsidio por única vez que se destina a adecuación edilicia y a equipamiento. Si bien la infraestructura de los CPI es bien valorada en términos generales, se recibieron comentarios críticos con respecto a algunas cuestiones puntuales: disponibilidad de espacios al aire libre y espacio en las salas. Esto último se vincula con otras dos limitaciones: la cantidad excesiva de niños/as por sala y el monto de las becas.
- Posteriormente, para su funcionamiento, los CPI reciben becas mensuales, entrega de alimentos y excepcionalmente pueden acceder a un subsidio para mantenimiento. Las becas se destinan casi completamente al pago de los sueldos, por lo cual queda poco dinero disponible para reponer equipamiento educativo. Algunas organizaciones consiguen donaciones o el aporte voluntario para la realización de algunas tareas (mantenimiento, limpieza). Esta diferente capacidad de gestión de las organizaciones marca cierta heterogeneidad entre los Centros.

- El modelo de gestión asociada supone un fuerte rol del Estado en la orientación del Programa y su supervisión. Lo primero se logra a partir de la definición de un manual de procedimientos y protocolos de intervención frente a situaciones particularmente problemáticas, y capacitación tanto para la puesta en marcha como para profundizar sobre determinados temas. La capacitación es, justamente, uno de los aspectos más valorados por los docentes.
- Por su parte, la supervisión y el monitoreo abarcan cuestiones generales que conciernen al funcionamiento del CPI (a través del equipo de supervisores), aspectos pedagógico-didácticos (en articulación con el Ministerio de Educación), las características del servicio de alimentación ofrecido (por intermedio de los nutricionistas del equipo central) y la gestión de los fondos entregados (rendición mensual).

Relación con las familias

- La relación entre el CPI y los padres es estrecha y funcional al logro de su propósito de fortalecer a las familias. Esto se logra a partir de la convocatoria a las capacitaciones, las cuales no sólo son valoradas positivamente por los padres sino que también tienen incidencia en el cambio de sus comportamientos. Asimismo, el vínculo se establece a través del contacto cotidiano y la organización de reuniones.
- Los padres muestran un alto conocimiento del personal del CPI al que concurre su hijo/a, así como también una buena comunicación con ellos.

Coordinación entre CPI y con otros actores

- El grado de articulación horizontal de los CPI es bajo y se produce principalmente por mecanismos informales. Si bien puede ser útil promover algún tipo de intercambio entre ellos, no parece conveniente que se lo haga en forma masiva ya que hay particularidades importantes en los abordajes que cada CPI realiza de su población objetivo.
- En el Ministerio de Desarrollo Social funcionan otros dos tipos de Centros que desarrollan actividades orientadas a niñez en situación de vulnerabilidad, los cuales podrían representar cierta superposición con los CPI. No obstante, algunas características de estos últimos (profesionalización de la atención, foco en el fortalecimiento familiar, seguimiento personalizado de los niños/as y sus familias) hace que las ofertas se distingan. Actualmente el grado de coordinación entre ellos es bajo (se comparten algunas capacitaciones). Por su parte, se está avanzando en el cruce de bases de datos con el programa Ciudadanía Porteña, que también depende de ese Ministerio.
- El desarrollo de las actividades de los CPI conlleva necesariamente a la articulación con otros sectores de políticas, en particular, con el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación y el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad. No se han detectado mecanismos institucionales formales creados para definir las estrategias o las directrices que marcan el rumbo de esa coordinación. Más bien, se trata de una articulación operativa y, en muchos casos, territorial.

- El nivel de coordinación logrado con Salud y el Consejo resulta bueno y permite el cumplimiento de los objetivos y las actividades del programa. En el caso de Educación, se requiere avanzar en una coordinación más estratégica orientada a dar repuesta a dos problemáticas relevantes para los CPI: garantizar la continuidad en la escolarización de los egresados del Centro una vez que se incorporan al sistema educativo formal, por un lado, y ampliar/modificar la educación de base de las maestras de nivel inicial, por otro. También la concreción de las instancias de supervisión pedagógico-didáctica genera algunas dificultades.

8.2. Nudos críticos para avanzar en la extensión y/o réplica del Programa

Si se quiere avanzar en una propuesta de extender los CPI en términos de política pública a gran escala se requiere atender a algunas cuestiones que surgen como particularmente críticas en el marco de esta evaluación.

- **El modelo de gestión asociada** – El Programa CPI desarrolla un particular modelo de gestión que supone la existencia de organizaciones sociales con determinadas características: capacidad administrativa y de gestión, presencia en los barrios donde se requiere intervenir, y trabajo previo con vecinos. Otros rasgos necesarios (como el hecho de hacer un abordaje desde la perspectiva de derechos) son reforzados a partir de la capacitación que se les brinda. La ampliación de la cobertura del Programa (particularmente más allá de la Ciudad de Buenos Aires) manteniendo este modelo de gestión asociada requeriría contar con contrapartes con esas características básicas.
- **Capacidades institucionales que se requieren del Estado** – Este modelo de gestión supone al menos tres importantes funciones a cargo del Estado: la definición de los objetivos del Programa y la comunicación de los mismos a las organizaciones asociadas, la definición de claros parámetros de funcionamiento y la supervisión acerca de su aplicación. La evidencia recogida para esta evaluación permite concluir que todos estos elementos están presentes en el caso del Programa CPI y funcionan de manera aceptable.

No obstante, siendo que también se observa una marcada heterogeneidad entre las organizaciones que gestionan los CPI, puede ser conveniente avanzar en la definición de claros estándares de calidad. Estos permitirían asegurar que todos los niños/as que asisten a los CPI reciben un servicio de equivalente calidad, con independencia de las características particulares de la organización que lo lleva adelante (en cuanto a estilo de conducción, capacidad de gestión, contactos para pedir donaciones, etc).

En este sentido, interesa notar que un reciente estudio acerca de los parámetros de calidad que deben orientar la prestación de servicios de cuidado para la primera infancia pone de manifiesto que se deben atender las siguientes cuestiones: a) dotación y calificación del personal; b) contenidos pedagógicos; c) pertenencia cultural e inclusiva de los cuidados; d) materiales didácticos; e) mobiliario; f) infraestructura; g) seguridad; h) servicio de alimentación; e i) entidades fiscalizadoras (Marco Navarro, 2014).

Este último aspecto resulta fundamental: para avanzar en la extensión y/o réplica del programa resulta fundamental asegurar una efectiva supervisión del cumplimiento de estos estándares de calidad, particularmente en el caso de un programa como CPI, donde el servicio de atención a la primera infancia tiene a organizaciones sociales (con diferentes trayectorias, recursos y capacidades) como sus ejecutores. Esto supone definir claramente qué cuestiones son las que serán supervisadas (pedagógicas, de infraestructura, cumplimiento de normas de seguridad, entre otros) y por parte de qué organismo.

- **Capacidades institucionales que se requieren de las organizaciones sociales** – Dentro de los aspectos que deben ser fortalecidos en las organizaciones sociales, uno de los centrales es el referido a las condiciones de contratación y laborales de quienes forman parte de los equipos de los CPI.

En tanto el programa se inscribe dentro de las acciones del área de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, y siendo que entre sus propósitos está el de profesionalizar y hacer sustentable el trabajo que las organizaciones hacen en sus respectivas comunidades, puede ser deseable que la estrategia de monitoreo y evaluación del Programa considere también estos aspectos.

9. Referencias para este estudio

Bibliografía consultada

Marco Navarro, F. (2014) "Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina", Serie Políticas Sociales N° 204, Santiago de Chile, CEPAL – Eurosocial.

UNICEF (2012), *Integrated Social Protection Systems – Enhancing equity for children*, Social Protection Strategic Framework, New York.

Repetto, F., Díaz Langou, G., Aulicino, C. (2012), *Cuidado infantil en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ¿la disyuntiva entre pañales y pedagogía?*, Documento de Trabajo N°93, CIPPEC, Buenos Aires.

Materiales del programa

Decreto N° 306/09: creación de los Centros de Primera Infancia.

Resolución N° 407/13: aprobación de lineamientos generales y objetivos – Manual de procedimiento del programa CPI.

Dirección General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil - DGFSC (2014), "Programa Centros de Primera Infancia", presentación power point.

"Información general" – documento con información recopilada por el programa, en respuesta a solicitud hecha por parte del equipo CIPPEC – UNICEF.

Formulario para la solicitud de inscripción al Programa Centros de Primera Infancia – Puntuación de los criterios de vulnerabilidad social.

Entrevistas a actores clave

Entrevistas realizadas por MBC Mori Consultores en noviembre de 2014

- Paula Pérez Marquina, Subsecretaria de Promoción Social
- Sofía Torroba, Dirección General Fortalecimiento de la Sociedad Civil
- Regina Esmoris y Silvana Vanigni, Equipo técnico del Programa / Equipo de Nutrición del Programa
- Valeria Fratto, Directora CPI Pulgarcito
- Marisa Mujica, Directora del CPI Fundamind
- Paz Martín, Directora de la ONG Fundalam

Adicionalmente, entre febrero y junio de 2015, el equipo evaluador de UNICEF - FLACSO – CIPPEC realizó entrevistas adicionales a:

- Carolina Stanley, Ministra de Desarrollo Social y equipo
- Paula Pérez Marquina, Subsecretaria de Promoción Social
- Lorena Ríos, Directora General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil
- Sofía Torroba, Gerente Operativa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil

Grupos focales

MBC Mori Consultores llevó a cabo dos grupos focales con docentes de los CPI incluidos en la muestra. Estos fueron organizados en agosto de 2014, en las oficinas de dicha Consultora. En promedio, la antigüedad de los participantes en sus respectivos CPI era de 3 años y 7 meses (para el grupo 1) y 2 años y 7 meses (para el grupo 2). Participaron docentes de los siguientes CPI:

Nº	CPI	Cantidad de docentes
1	FUNDAMIND	2
2	Gestitos	2
3	Pulgarcito	2
4	El Alfarero	1
5	Pamperito	1
6	Chonito	1
7	Rayuela	1
8	Los Sueños de Patricia	1
9	Estrellita	1
10	La Buena Semilla	1
11	Ositos Cariñosos	1
12	Pimpollitos de Vida	1
13	San Francisco de Asis	1

Encuestas

Asimismo, MBC Mori Consultores realizó 10 encuestas presenciales a padres y madres de los niños en cada uno de los CPI seleccionados, de lo que resulta un total de 150 encuestas, con la siguiente distribución:

Nº	CPI	Comuna	Encuestas realizadas
1	Chonito	8	10
2	El Alfarero	4	10
3	Estrellita	8	10
4	Fundamind	3	10
5	Gestitos	9	10
6	La Buena Semilla	8	10
7	La Tortuga Manuelita	9	10
8	Mi Casita	1	10
9	Ositos Cariñosos	8	10
10	Pamperito	7	10
11	Pimpollitos de Vida	9	10
12	Pulgarcito	4	10
13	Rayuela	4	10
14	San Francisco de Asís	3	10
15	Los Sueños de Patricia	15	10

En cuanto a las características de quienes respondieron la encuesta, en un 92% de los casos fueron mujeres, con edad media de 32 años. El 92% de los respondientes se encuentra económicamente activo (67% a tiempo completo, 15% a medio tiempo y 10% en forma independiente). Finalmente, con respecto al nivel de estudios alcanzado, se observa que un 30% tiene secundario incompleto y un 37% secundario completo. Siguen en importancia: primario completo (13%), terciario incompleto (7%) y primario incompleto (4%).



FLACSO
ARGENTINA

CIPPEC[®]

