

## Mirada crítica sobre las políticas públicas de cuidado infantil en General Pueyrredón

*Critical look at public child care policies in General Pueyrredón*

*Débora Joana Gamboa y Mariana Haydee Bright*

Fecha de presentación: 29/06/23

Fecha de aceptación: 06/03/24

### Resumen

La primera infancia definida en Argentina como la etapa de vida que transita desde los 0 a los 4 años, es un momento de particular interés y atención para el desarrollo del ser humano, ya que se establece el marco de crecimiento de la personalidad, habilidades y respuesta del niño y la niña al entorno.

La relación de dependencia que presentan las niñas y los niños en esta etapa para con referentes de crianza y cuidados nos lleva a analizar que los cuidados han quedado históricamente relegados a las acciones emprendidas por las mujeres como únicas responsables. Esta histórica y naturalizada brecha de género del escenario de raigambre patriarcal ha sido interpelada por diversos cambios sociales, culturales y políticos, poniendo al Estado y, en especial, al municipio como un actor relevante para revertir dichas desigualdades.

El presente trabajo surge del entrecruzamiento de dos investigaciones respecto a los cuidados infantiles en el Partido de General Pueyrredon y tiene por objetivo abordar la complejidad e importancia de las políticas públicas destinadas a los cuidados de la primera infancia y la permanente deuda social que se observa al respecto en el espacio público municipal.

### Palabras clave

Políticas públicas; cuidado infantil; primera

### Abstract

*Early childhood, defined in Argentina as the stage of life from 0 to 4 years of age, is a time of particular interest and attention for the development of the human being, since it establishes the framework for the growth of the child's personality, skills and response to the environment.*

*The relationship of dependence that girls and boys present at this stage with respect to child-rearing and care referents leads us to analyze that care has historically been relegated to the actions undertaken by women as the only ones responsible for it. This historical and naturalized gender gap in the patriarchal scenario has been challenged by various social, cultural and political changes, making the State and, in particular, the municipality a relevant actor to reverse these inequalities.*

*The present work arises from the intertwining of two research studies on child care in the Partido de General Pueyrredon and aims to address the complexity and importance of public policies aimed at early childhood care and the permanent social debt that is observed in this regard in the municipal public space.*

### Keywords

*Public policies; child care; early childhood;*

infancia; feminización de los cuidados.

*feminization of care.*

## Introducción

Las políticas públicas y sociales se constituyen como los mecanismos de intervención estatal por excelencia. Evidencian cuáles son las problemáticas que conforman la agenda pública y política, definen cuáles son las prioridades sobre las cuales se deben desarrollar acciones orientadas a la prevención, contención y/o a intentar mitigar situaciones estructurales.

La sociedad de orden capitalista sobre la que se ordena la organización social en la actualidad, repercute con múltiples consecuencias en la vida cotidiana de la población en su conjunto. Particularmente, en el grupo etario de las niñas y los niños, como así también el de las mujeres, que son los principales afectados por las brechas de desigualdad social que profundizan la pobreza y la marginalidad.

Los primeros años de vida son sumamente significativos, en tanto los recursos cognitivos, psicológicos, sociales y culturales que se adquieren en dicha etapa son sustanciales para el desarrollo futuro del sujeto humano. Por esta razón, es necesario pensar cómo garantizar el acceso a los cuidados integrales en la primera infancia de niños y niñas que viven en contextos de vulnerabilidad social. A su vez, continúan prevaleciendo las prácticas de cuidados en manos de las mujeres como responsables directas, constituyendo parte importante de la brecha de desigualdad de género con impacto en términos sociales, económicos y culturales para con este sector poblacional (INDEC, 2014; Rodríguez Enríquez, 2015; INDEC, 2022).

La disponibilidad de Espacios de Cuidado Infantil como política de Estado tiene el potencial de garantizar intervenciones tempranas para el cuidado integral en la primera infancia y, a su vez, apelar a desmercantilizar y desfamiliarizar los cuidados. Esto habilita a que las mujeres puedan incursionar en la proyección de otras vías de desarrollo personal, en estudio, trabajo, etc., y no quedar reducidas únicamente a la responsabilidad de los cuidados y la reproducción de la vida privada del hogar.

La situación de los Espacios de Cuidado Infantil en la ciudad de Mar del Plata del partido de General Pueyrredón es compleja por la diversidad de instituciones que abarca. La lógica de organización y gestión municipal ha presentado diversos cambios a lo largo de los años, pero que no han significado una mejora en los servicios brindados, sino que se han reducido a la sustitución y modificación de nombres de las secretarías y direcciones.

La realización del presente artículo se sustenta en los aportes investigativos y de sistematización del ejercicio profesional de la Dra. Mariana H. Bright, trabajadora social doctorada en Trabajo Social, que ejerce hace 32 años en el Hogar Scarpati, espacio destinado al abrigo de niñas y niños con medidas de protección de sus derechos en la ciudad de Mar del Plata. Dichos aportes fueron trabajados en conjunto a la Lic. en Trabajo Social, Débora J. Gamboa, investigadora becaria de la Universidad Nacional de Mar Del Plata, a través de las elaboraciones desarrolladas en el marco de su investigación denominada “Política social en primera infancia, familia y crianza con enfoque de género. El caso del Programa Nacional Centros de Desarrollo Infantil (CDI), Mar del Plata, (2021-2023)”.

En base a lo expuesto, el desarrollo del texto se ordenará bajo tres títulos. En primer lugar, se tratan las políticas públicas y sociales destinadas a los cuidados de las infancias. En segundo lugar, se abordan los primeros años de infancia: ¿por qué es necesario garantizar espacios de cuidado infantil de calidad? Por último, se expone el estado de situación de las instituciones de cuidado a la primera infancia en el Partido de General Pueyrredón.

## *Los primeros años de vida: ¿son necesarios espacios de cuidado infantil de calidad?*

La preocupación por la niñez y la primera infancia, tanto en Argentina como en América Latina, es un problema de larga data. En efecto, en todos los países de América Latina se han estado planificado, desarrollado y evaluado programas de atención y promoción de los derechos en la primera infancia desde hace más de un siglo y medio (OEA, 1998). A nivel internacional se reconoce al desarrollo de políticas públicas y sociales orientadas a la primera infancia como una forma de garantizar el acceso igualitario de oportunidades y condiciones de vida digna a las nuevas generaciones.

La organización de las Naciones Unidas establece que la etapa de los primeros años de vida es de suma importancia, razón por la cual la incluyó en el desarrollo temprano de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que guían el trabajo de la organización hasta el año 2030. En la misma línea, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) propone reforzar y aunar el compromiso con la primera infancia a nivel global, también en Argentina (UNICEF, 2016).

Es momento de reflexionar sobre el lugar que ocupa en la agenda pública del Estado Nacional, la cuestión de la primera infancia de cada niña y niño de 0 a 4 años. Ante un escenario donde las desigualdades sociales apremian e impiden el ejercicio de derechos desde los primeros años, la articulación y presencia de políticas sociales destinadas a acompañar a las infancias y las familias en dicha instancia, es una forma de promover un modelo de desarrollo inclusivo que garantice los derechos humanos y sociales desde los primeros años de vida. La primera infancia es una etapa de desarrollo de la personalidad, de aptitudes, capacidad mental y física y en contextos favorables y armoniosos, es cuando puede llegar al máximo de su potencial. Reconocer el juego, el descanso, el esparcimiento y las actividades recreativas como parte constitutiva de los derechos fundamentales que hacen a un desarrollo pleno.

Para comenzar a abordar el tema, es menester en primera instancia definir de qué hablamos cuando decimos: Espacios de Cuidado. Como propone la CEPAL (2013) el cuidado se refiere a una práctica o acción en la cual se tiende a facilitar una ayuda o sostén particularmente a personas que se encuentran en situación de dependencia como ser las niñas y los niños, o personas adultas mayores, que requieren de acompañamiento para el desenvolvimiento de su vida diaria. Hablar de cuidados remite entonces a una práctica concreta, que se materializa e implica un trabajo en sí mismo, por emprender fuerza física, acarrear costo económico, requerir implicación emocional en términos de vínculo afectivo y sentimental. Más allá de la identificación focal de las franjas etarias en las cuales se requieren mayores prácticas cuidados, como ser la infancia y la vejez, la necesidad de cuidado en un aspecto transversal a toda la vida del ser humano, y no requiere de manera unívoca el estado de dependencia.

Hablar de Espacios de Cuidado Infantil remite entonces a un sinnúmero de cuestiones, especialmente, cuando pensamos a dicho Cuidado Infantil como una responsabilidad del Estado para grupos familiares de mayor vulnerabilidad.

En el marco de la normativa de Protección y Promoción de los Derechos del Niño se asume una perspectiva de Derechos que entrecruza nociones y concepciones que vienen siendo abordadas algunas desde hace siglos y otras en las últimas décadas. Dichas nociones y concepciones referidas tanto al derecho de las niñas y los niños a una protección y asistencia integral, como así también a la necesidad de transversalizar la perspectiva de género y en definitiva, la protección de los Derechos Humanos. Vale destacar que si bien en ocasiones la perspectiva de derechos de la niñez entra en tensión con algunos posicionamientos de género, dejaremos ese tema para otro debate.

La necesidad de protección de la niñez, en especial durante la primera infancia, ha sido abordada por innumerables estudios científicos de las más diversas disciplinas. La primera infancia es la etapa definida entre los 0 a los 4 años, un momento vital de grandes transformaciones para la vida del ser humano. La especial atención y mención a la importancia que tiene el desarrollo del cerebro en esta etapa, se sustenta en que articula y funciona como centro procesador de las experiencias del entorno material y social con las características propias a nivel genético del ser humano. Esto quiere decir, que aunque cada niño y niña posee una disposición genérica para interactuar con el entorno y sacar la información necesaria para desarrollarse, son precisamente las experiencias diarias y cotidianas vivenciadas en la primera infancia las que dan lugar a distintas variabilidades en el potencial desarrollo. Los contextos de riesgo y vulnerabilidad matizan otros desarrollos cerebrales, porque es un periodo determinante y sensible para los procesos de aprendizaje. Como factores de riesgo, identificamos la exposición a la desnutrición, la violencia, a emociones negativas, al maltrato, a contextos de consumo de sustancias, a la falta de estimulación y atención, entre otros (Eming y Fujimoto-Gómez, 2003; OEA, 2010; Roselli, 2003; Sastre, 2006; Vegas y Santibañez, 2010).

El cuidado de la prole, una de las funciones indiscutibles de las familias en todas sus formas actuales y pasadas, ha estado históricamente feminizado recayendo el cuidado de las infancias en las mujeres madre, abuelas o en sus hijas mayores, reproduciendo una trama de desigualdad que ha sido tanto naturalizada como invisibilizada, es una temática que si bien ha cobrado una fuerza irrefrenable de la mano de los feminismos desde mediados del siglo pasado, se ha intensificado en el presente siglo (Faur, 2006 - Faur y Zamberlin, 2008).

Los malabares de las mujeres no se producen sólo al interior de los hogares sino, y particularmente, en relación con las instituciones públicas: estatales y privadas, a partir de las cuales las mujeres organizan y reorganizan las tramas de cuidados cotidianos de las niñas y los niños. Reclama de parte del Estado el compromiso necesario en la defensa de la equidad de derechos al interior de los hogares. Un ejemplo clave lo constituye el ingreso universal al

derecho del cuidado destinado a las niñas y los niños, o sea al cuidado integral de la infancia.

(Faur, 2014, p. 20)

Las familias cuentan con tres soportes para afrontar la tarea del cuidado de la prole: el grupo familiar extenso, el mercado y el Estado. En las sociedades, el cuidado puede ser provisto tanto por la familia como por el Estado, por el mercado o por la propia comunidad, estos son los cuatro componentes que en conjunto conforman lo que Shahra Razavi dio en llamar como diamante del cuidado (Razavi, 2007). En la Argentina, la familia ofrece la mayor parte del cuidado, sobre todo en la primera infancia. El cuidado no remunerado –no mercantil–, que se desarrolla al interior de los hogares es la fuente principal de cuidado infantil. Como muestran los datos de encuestas sobre el uso del tiempo, las mujeres asumen la mayor parte de este trabajo (INDEC, 2014; Rodríguez Enríquez, 2015).

El rol del Estado, con su intervención a través de políticas sociales que propicien las prácticas de cuidado desde los primeros años de vida (0 a 4 años), es un campo que al momento se muestra con vacancias. Pese a la existencia, como hemos visto, de un marco normativo que ampara y obliga al Estado Nacional a intervenir en la temática de la primera infancia, actualmente aún no se ha ejecutado una estrategia unificada e integral que garantice el cumplimiento de derechos de niños y niñas. Así, se asiste a conquistas en el terreno jurídico y normativo que no se ejercen plenamente en el campo de la realidad (CIPPEC, 2019).

La atención sobre la primera infancia implica una referencia directa sobre los grupos familiares de los que forman parte, ya que son quienes ejercen los cuidados y las prácticas de crianza. Se observa que los hogares unipersonales y de jefatura femenina vienen en aumento en los últimos años, sumado al hecho de que la inserción al mundo laboral de las mujeres está mayoritariamente dada en condiciones de sub-ocupación y precarización laboral. Así también, son las mujeres las que mayoritariamente tienen asignadas y llevan adelante los procesos de cuidado y crianza de terceros.

De acuerdo a las estadísticas brindadas por el INDEC (2022), se observa que las mujeres continúan desempeñando en mayor parte el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. En comparación, se observa que la proporción de varones que ejercen prácticas de cuidado y tareas domésticas es algo menos de 5 de cada 10, mientras que hay 8 de cada 10 mujeres a cargo de las tareas domésticas. En este sentido, las mujeres continúan preponderantemente desarrollando las tareas de cuidado y de sostenimiento económico de los hogares, presentándose como el principal obstáculo para su inserción laboral plena. Pese a la existencia de espacios de cuidado y de la problematización de la centralidad del rol de la mujer como cuidadora, no se logra a la fecha avanzar en condiciones concretas de desmembramiento de la malla estructural de desigualdad social y económica para con las mujeres.

Ahora bien, la política social debe garantizar el acceso de las niñas y los niños a espacios de cuidado desde la primera infancia, más aún en aquellos sectores históricamente desfavorecidos de la sociedad. Se deben contar con espacios públicos y gratuitos de cuidado a la primera infancia, como centros de desarrollo infantil-espacios de primera infancia-unidades de desarrollo infantil, guarderías, etc., que viabilicen y garanticen la disponibilidad de cuidados de calidad para las niñas y los niños. A su vez, esto repercute en la dinámica de organización de los grupos familiares, ya que permite que las mujeres no

sean las únicas encargadas y responsables de los cuidados, pudiendo delegarse en instituciones públicas. Incorporar una lectura de perspectiva de género en la creación de políticas sociales de cuidados a las infancias, habilita a desfamiliarizar y desfeminizar los cuidados, pudiendo entonces las mujeres actuar en el desarrollo de otros intereses personales (trabajo, estudio, etc.).

## *Políticas públicas y sociales para el cuidado de las infancias*

El Estado es un actor relevante para pensar cómo se dan y articulan las relaciones tanto sociales como económicas de una sociedad determinada. El poder que se encuentra centralizado en el Estado se dispone en función de lógicas y mecanismos estructurales que dan lugar a una organización social. Como bien define Enzo Faletto, “el Estado expresa en todos los casos el conjunto de relaciones económicas, sociales y, especialmente, de poder que se dan en una sociedad” (1989: 69).

En este sentido, las políticas públicas se presentan como un medio para identificar e interpretar las intervenciones del Estado en torno a las problemáticas percibidas en una sociedad. Las políticas públicas y las políticas sociales asumen un rol importante en las características que presenta el desarrollo de la vida social de la población.

En base a lo expuesto se puede observar la orientación fáctica y/o práctica del concepto de política pública en términos de abordaje de problemáticas percibidas y reconocidas socialmente. El Estado asume un rol protagónico en la gestión de las problemáticas sociales. Sin embargo, no todos los problemas que afectan a la población implican el desarrollo de una política pública, sino que hay un proceso que se debe atravesar para constituir un mecanismo de acción y/o de intervención. Dicha intervención puede orientarse a diversos objetivos en el abordaje de una problemática particular, ya sea la erradicación del problema, su mutación a otra variación o a contrarrestarlo.

Según lo referido por Tamayo Sáez, M. (1997), el proceso de elaboración de las políticas públicas tiene diversas fases: identificación del problema, formulación de alternativas de solución, adopción de una alternativa, implantación de alternativa seleccionada y evaluación de los resultados obtenidos. El autor manifiesta que el proceso de las políticas públicas es cíclico, asumiendo que son instancias de retroalimentación entre sí. Sin embargo, la categorización y definición de dichas instancias sirve a los fines analíticos ya que en la realidad no se requiere necesariamente la secuencia de etapas de manera estricta.

La definición de los problemas públicos, se presenta como el principal desafío, ya que implica diferenciar los problemas, cuantificarlos y tener en claro su magnitud. Los problemas no son cuestiones concretas y objetivas, sino que son construidos socialmente, de manera subjetiva y dependen de quién lo observa. Deben considerarse las miradas de múltiples actores políticos y sociales, que estratégicamente puedan brindar enfoques diferenciados sobre un mismo tema. Esta etapa es de suma importancia ya que de la caracterización que se haga del problema, se delimitan las posibles estrategias a implementar. El carácter político de cómo se define un problema es evidente. Como expresa el autor Tamayo Sáez, Manuel: “La definición del problema es una decisión de gran importancia que marca absolutamente el posterior desarrollo de la política pública, al reducir el ámbito de posibles alternativas a considerar. Una

definición inadecuada del problema está en la base del fracaso de muchas políticas públicas” (Tamayo, 1997: 287).

Las problemáticas sociales en Argentina se orquestan en torno al aumento de la pobreza y la indigencia, la exclusión social, el deterioro de los sistemas públicos de salud y educación, el aumento de la desigualdad social, la violencia y la marginalidad. Estas problemáticas afectan mayoritariamente a niños, niñas en la primera infancia y a las mujeres. Por ello, las intervenciones de políticas sociales deben procurar trabajar en lógicas viables que permitan modificar tales escenarios.

Por su parte Oscar Oszlak (1980), plantea que para desarrollar una estrategia de estudio e investigación sobre las políticas públicas se debe considerar a éstas como un conjunto acciones y tomas de posición por parte del Estado ante cuestiones que son problematizadas socialmente.

Por otro lado, el autor Vilas Carlos, define las políticas públicas como un “conjunto de acciones de gobierno ejecutadas para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político” (Vilas, 2011:37). El autor identifica que las políticas públicas responden a demandas y solicitudes dadas desde la sociedad. Razón por la que no son una exclusividad de los funcionarios públicos y de los políticos, sino que por el contrario, en todos los procesos de elaboración de las políticas públicas (diseño, ejecución y evaluación) diversos actores sociales toman parte activa y participan e involucran de diversas maneras.

Definir la política social requiere de un importante trabajo teórico-conceptual, siendo necesario atender al carácter y la orientación social de la intervención del Estado al asumir la definición de las problemáticas que van a formar parte su agenda pública de trabajo.

La política social forma parte de un proceso socio-histórico, con la presencia de pujas y luchas entre diversos actores y coaliciones para la definición de la distribución en los contextos político-institucionales. Puede ser entendida como la toma de posición que tiene el Estado, ya sea por acción o por omisión, para con la distribución en función de la universalización de derechos. Esto implica la integración de políticas a nivel fiscal, del empleo, los ingresos y de la administración de los servicios y sectores sociales (salud, educación, seguridad social, vivienda, etc.) (Mazzola, 2015).

En este sentido, es posible relacionar la definición de los problemas sociales que requieren intervención del Estado, con el modelo de desarrollo vigente en un país en un determinado momento histórico y político. Se observa que, en la manera en la que se definen y ordenan las intervenciones del Estado a través de las políticas sociales, hay un condicionamiento a priori por parte del modelo de desarrollo vigente. A fines analíticos se podría dar el ejemplo de que en un Estado de Bienestar Social, se van a poder observar políticas públicas tendientes a garantizar el bienestar general, acceso a derechos sociales, justicia social y redistribución de los ingresos para con sectores históricamente relegados. Mientras que en un modelo de desarrollo liberal, el libre mercado sectoriza y fragmenta los problemas sociales sobre los cuales intervenir, profundizando las dinámicas de desigualdad social. La previa aclaración y delimitación discursiva de que es con ‘fines analíticos’ la dicotomización del ejemplo, responde a que la complejidad en la construcción de las políticas sociales y públicas, permite observar que las circunstancias de ejecución de las políticas sociales se encuentran también limitadas y con dificultades estructurales en su funcionamiento pese a la vigencia de un modelo de desarrollo de

reivindicación de los derechos humanos. A lo largo del escrito se podrán avanzar en los aspectos críticos a este respecto.

El Estado Nacional Argentino reconoce a la niñez como un sector poblacional sobre el cual se deben desarrollar intervenciones en pos de garantizar derechos. En el Art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional asumen carácter normativo diversos tratados internacionales, como la Convención Internacional sobre los derechos del niño, regulada a nivel nacional a través de la Ley 26.061 de Promoción y Protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

En lo que respecta al contenido y los lineamientos de la Convención sobre los cuidados de las niñas y los niños, explicita con claridad aspectos referidos a la modalidad y los indicadores a los cuales debe responder el mismo. En el Preámbulo, se manifiesta que las infancias tienen derecho a percibir cuidados y asistencia especial, asumiendo el rol protagónico que tiene la familia como grupo fundamental donde se desarrolla el crecimiento en las infancias. Es necesario garantizar la protección de cada niño y niña en contextos favorables de atención y comprensión que permitan el desarrollo pleno de la personalidad. Se establece que cada niño y niña está en un proceso de desarrollo físico y mental, siendo la razón por la cual requieren de cuidados especiales.

En este sentido, el Estado argentino, como Estado firmante de la Convención y al sancionar la normativa de Ley 26.061, asume la responsabilidad sobre la protección y cuidado de las infancias, y en consecuencia de los derechos y deberes que tienen los referentes de crianza (padre, madre, referentes familiares y comunitarios). Se deberán disponer de recursos institucionales y de servicios encargados del cuidado y protección de las infancias, procurando que respondan a condiciones materiales, de seguridad, sanidad y competencia personal para su planificación y ejecución. El Art. 7 de la Ley Nacional enuncia: “Los organismos del Estado deben asegurar políticas, programas y asistencia apropiados para que la familia pueda asumir adecuadamente esta responsabilidad, y para que los padres asuman, en igualdad de condiciones, sus responsabilidades y obligaciones”.

En el Art. 18 de la Convención se detalla que será necesario prestar asistencia requerida por parte de los progenitores y/o representantes legales de las niñas y los niños, en lo que respecta al desempeño de sus funciones de crianza, creando instituciones y servicios de cuidado para las niñas y los niños. Remarcando que aquellos progenitores y/o referentes de crianza que tengan actividades de índole laboral, puedan contar con soporte de instituciones de cuidado y guarda. A su vez en el artículo 24, contempla que se pueda brindar información sobre los aspectos estructurales que hacen a la salud, a la nutrición, a la higiene y saneamiento ambiental, a la prevención de accidentes, al acceso a la educación, etc. Cada niño y niña tiene derecho a vivir en un ámbito saludable, con referentes que lleven adelante el rol de cuidado con responsabilidad. Para ello, el Estado debe adoptar medidas que permitan que esa responsabilidad pueda ser asumida y llevada adelante. En este sentido, se considera relevante la mención de la modificación del Código Civil y Comercial en el año 2015, donde en el art. 638 define a la responsabilidad parental como “el conjunto de deberes y derechos que corresponden a los progenitores sobre la persona y bienes del hijo, para su protección, desarrollo y formación integral mientras sea menor de edad y no se haya emancipado”.



Ahora bien, pese a la existencia del abanico legislativo y la jerarquía constitucional que adquieren las convenciones adheridas por nuestro país, las políticas de cuidado a la infancia se encuentran fuertemente condicionadas en sus alcances reales por problemáticas de organización, funcionamiento y financiamiento. Las iniciativas federales de políticas de cuidados para con las niñas y niños se encuentran con serias dificultades de cumplimiento de sus objetivos. Los contextos políticos de vigencia de modelos de desarrollo neoliberales-neoconservadores encrucecen, agravan y agudizan las condiciones, pero de base ya se observan falencias en el funcionamiento de las mismas. Se podría analizar el hecho de que no alcanza la declamación de los derechos de las infancias, sino se garantizan los mecanismos de ejecución directa en modos necesarios de reivindicación de los derechos de las niñas y niños. Como veremos en el próximo apartado, se problematizará particularmente la situación de las políticas de infancia en la localidad de Mar del Plata, Buenos Aires.

## *Estado de situación de las instituciones de cuidado a la primera infancia en el Partido de General Pueyrredón*

En primera instancia corresponde responder a una pregunta que plantea UNICEF (2021) en su informe: Estrategia Municipal en Primera Infancia ¿Por qué el municipio?

- Porque es el lugar de mayor proximidad del Estado con la ciudadanía, el sitio privilegiado para organizar un espacio público participativo de debate y decisión sobre cómo implementar del mejor modo la política de primera infancia.
- Porque permite estimular la creación de redes institucionales y barriales alertas a la identificación y rápida capacidad de respuesta a situaciones de vulneración o amenaza de los derechos de las niñas y niños pequeños.
- Porque ofrece una escala adecuada para promover innovaciones, corregir desvíos de la política pública, realizar adecuaciones y establecer acentos de acuerdo con la realidad local, siempre teniendo en cuenta la integralidad de los abordajes.

En la actualidad, las familias que confluyen en los diversos dispositivos de cuidado en las ciudades de Mar del Plata y Batán son, en general, monoparentales, centradas en jefaturas femeninas dada la tangencialidad y poca permanencia del ejercicio de las paternidades (Bright, 2021). Por otra parte, y teniendo en cuenta que nuestra ciudad continúa siendo polo de atracción de jóvenes que llegan solos o en pareja en busca de oportunidades, se observa un marcado desgajamiento familiar respecto de los grupos extendidos. En algunos casos, si bien cuentan con familia extensa, las problemáticas para la subsistencia de cada uno de sus miembros impiden que se pueda contar con la solidaridad necesaria para la derivación de la crianza de las niñas y los niños durante el horario laboral. Por otra parte, en general las familias desarrollan actividades tangenciales al mercado formal de trabajo, por lo que carecen de servicios que otrora proveyeran los sindicatos o las propias empresas como las guarderías sindicales. En muchos casos las niñas y los niños se suman a corta edad a la cotidianidad laboral de sus

mayores. Entendiendo que este orden de cosas genera una tensión permanente entre la subsistencia diaria y la necesidad de brindar cuidados integrales a las infancias, es el Estado quien debe asumir el apoyo a las familias, a través de sus dispositivos de asistencia.

Pero si observamos la oferta de espacios de cuidado municipales, a cuarenta años de su gestación, el Partido de General Pueyrredón sigue contando con las mismas instituciones que se crearon en la década de los 70'. Las principales modificaciones que se han realizado responden al cambio de sus nombres en un esfuerzo por utilizar eufemismos de moda o legalmente establecidos y a la modificación de las estructuras que las contienen. Por ejemplo, sobre las instituciones se ha creado un entramado de cargos jerárquicos, de índole principalmente política (no cargos concursados por personal de Planta Permanente). Cada Casa del niño (actualmente Centro de Cuidado Infantil) ha sido trasladado a la parte inferior de esa pirámide de construcción jerárquica y, tal como reza cada Ordenanza, "con su misión, funciones, personal, bienes, muebles y útiles". Pero al interior de cada uno de los "Centros de Cuidado Infantil", desde el Decreto de 1971 cuando dichos espacios fueron municipalizados, se ha limitado a la mínima expresión el número de personal de maestranza, cocina, técnico, profesional, administrativo, etc., al punto de que se ha tenido que reducir el número de niños que asisten a dichos centros, con el objeto de no poner en riesgo la calidad del servicio.

Propone la reseña de Ana Domínguez Mon, sobre el libro de Eleonor Faur El cuidado infantil en el siglo XXI:

El desafío es implementar estrategias que permitan ampliar la cobertura y no reproducir en la oferta de servicios de cuidados las desigualdades estructurales presentes en la sociedad argentina de principios de siglo XXI, produciendo servicios de menor calidad para las y los más pobres. El desafío es profundizar aquellas políticas públicas que potencien o generen cambios significativos en la organización social del cuidado. Lograr que quienes carecen de medios puedan acceder a servicios de cuidado y que éstos no se reduzcan a los mercantilizados o a las ofertas estatales, con escasos espacios para las niñas y los niños de menos de 3 años de edad, siendo los niños pobres quienes menos acceden a este tipo de dispositivos. (Dominguez Mon, 2014, s/p)

Volviendo a la realidad local, no caben dudas que estamos muy lejos de afrontar ese desafío. Sólo se han implementado estrategias para la ampliación de los cargos jerárquicos, que suelen supeditarse en su ejercicio a aquellas dinámicas y lógicas que garantizan acceso posterior a espacios políticos de tanto a nivel municipal, como provincial y aún nacional.

Los espacios de cuidado infantil municipales subsisten a pesar de las gestiones que una y otra vez fueron diezmando su personal, desmembrando sus estructuras edilicias, acotando sus horarios, minimizando sus servicios. Respecto a los recursos, más allá de aquellos materiales que hacen posible brindar

alimentos, espacios físicos adecuados, etc., el recurso humano, eje fundamental de toda intención de brindar contención y asistencia adecuada a la población infantil, es totalmente insuficiente. Resulta indispensable contar con personal que pueda responder a las necesidades de grupos numerosos de niños, en especial aquellos que presentan mayor demanda como los de la primera infancia. La atención, contención y cuidado de las niñas y los niños, requiere de personal suficiente para poder responder tanto a la demanda grupal como a las necesidades individuales. Cabe destacar que los actuales ECI, cuentan con capacidad para albergar el doble de la población a la que asiste en la actualidad, siendo la falta de personal una constante en la administración de recursos. Como expone UNICEF:

Las políticas públicas necesitan de financiamiento y previsibilidad para ser una realidad y no una mera declaración de principios. Si bien en los últimos años se avanzó en la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto nacional, aún es necesario lograr una mayor institucionalidad que asegure que un tema clave para la igualdad de género como es el reconocimiento, la provisión y la distribución de los cuidados no sufra retrocesos en el futuro ni dependa de voluntades políticas. (2022, p.15)

En cuanto a los Espacios de Cuidado Infantil, esparcidos por un territorio que ya ha quedado lejos de los barrios marginales de la ciudad, se encuentra integrado en una trama interinstitucional compuesta por los efectores barriales: Escuelas, Centros de Salud, Sociedades de Fomento, Clubes, Polideportivos, etcétera, con los que resulta indispensable el tejido de una red de corresponsabilidad en el cuidado de la niñez y generar las condiciones para brindar a las niñas y niños una asistencia integral. Pero esa coordinación no se genera desde los espacios de articulación política, sino desde la propia cabeza de cada ECI, a partir de una tarea cotidiana alejada de la transversalidad que las temáticas de niñez y adolescencia tendrían que tener en los centros decisorios del Ejecutivo. El desarrollo de esas redes de comunicación implica evitar las prácticas de derivación, en busca de un diálogo sostenido en arreglos institucionales, resultado de la articulación de información, saberes y recursos desde todos los niveles de la administración pública.

En este sentido, se considera de suma importancia para el logro del objetivo del desarrollo integral de las infancias, contar con el aporte de otras áreas municipales, que han itinerado sin una coordinación que permita su continuidad y planificación conjunta. Es el caso del Programa Educativo Barrial, coordinado por el área de Políticas Socioeducativas de la Secretaría de Educación, las actividades del Ente Municipal de Deportes y Recreación; el dispositivo Salud en tu Barrio, perteneciente a la Secretaría de Salud; los programas socio culturales Almacenes Culturales correspondientes al área de Cultura del propio Municipio. La posibilidad de una tarea articulada y que responda a las características de la población de cada ECI se consideraría un facilitador para el cumplimiento del objetivo primordial de estas instituciones, la asistencia y cuidado integral de las niñas y los niños que la integran.

En dicha red, resalta la presencia de los Servicios Locales de Protección y Promoción de los Derechos del Niño (CPDN), tanto como potenciales derivadores de niñas y niños cuyas familias requieren apoyo para

su cuidado, como referentes para la atención especializada de aquellas situaciones que ameriten su intervención. De hecho, la convivencia de algunos CPDN en sede de ECIs ha mejorado sustancialmente la comunicación interinstitucional, favoreciendo la atención a la comunidad de familias sin superposición de acciones, sino por el contrario, fortaleciendo objetivos en conjunto.

Por otro lado, se observa que en relación a la situación estructural de los Centros de Desarrollo Infantil en la ciudad de Mar del Plata, actualmente hay un total de cuatro instituciones; de las cuales tres son de gestión municipal dependientes de la Secretaría de Desarrollo Social: el CDI “Pueyrredón” (barrio Don Emilio), el CDI “Newbery” (barrio Jorge Newbery) y el CDI “La Herradura” (barrio La Herradura) ubicados en barrios periféricos de la ciudad; y el CDI “Francisco” (barrio La Perla) bajo la órbita de gestión de la Agrupación Encuentro Peronista, conveniada con el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires y con la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), ubicado en zona céntrica con año reciente de apertura en el 2021.

De acuerdo a lo dictado en la Ley 26.233, el objetivo de estos espacios se orienta a la atención integral de niños y niñas entre 45 días y hasta los 4 años de edad inclusive. Contando con la perspectiva de avanzar en el trabajo con las familias y la comunidad para la protección de los derechos de las niñas y los niños. Los CDI surgen como una política nacional bajo los lineamientos de la SENAF, con el objetivo de brindar espacios de cuidado y abordaje integral para niñas y niños en su primera infancia, garantizar nutrición saludable, estimulación temprana y promoción de la salud, que propicien condiciones de participación en el ámbito familiar y comunitario para facilitar y fortalecer el proceso de crianza y desarrollo.

Sin embargo, lejos de lo estipulado por la Ley, se observa que los primeros tres CDI en Mar del Plata fueron instituciones financiadas en su construcción por el Estado Nacional pero quedaron con gestión y administración de la órbita municipal han quedado en la actualidad completamente desvirtuadas en sus funcionalidades originarias; siendo así que lo único que conservan de sus orígenes es la denominación del espacio institucional. Ninguno de los tres espacios a cargo de la gestión municipal responde a los principios ordenadores de la Ley de los Centros de Desarrollo Infantil. Son instituciones con una lógica de funcionamiento variada y diferente de acuerdo a las características de cada barrio, que se asemeja a los Centros Integradores Comunitarios, con actividades abiertas a la comunidad (apoyo escolar, talleres para adultos, Programa Enviñón, Programa Horas Peba, Servicio Social de Gestión Territorial, Escuela de Adultos, etc.). A pesar de estar ubicados en zonas estratégicas de la ciudad, con población en situación de vulnerabilidad social, y significando estas instituciones el acceso más cercano de la población con el Estado, no se explota el potencial que tienen. La posibilidad de garantizar el correcto funcionamiento de estos espacios públicos destinados a los cuidados integrales de la infancia en contextos como los descritos permitiría dar un salto cualitativo y cuantitativo en términos de materializar el enfoque de derechos a las infancias y de perspectiva de género.

En lo que respecta al CDI Francisco, cuenta con cuatro salas: dos salas para los 2 años, una sala de deambuladores de 1 año, una sala de multiedad de 3 y 4 años. La institución recibe población de la zona céntrica del barrio La Perla y sus alrededores, con alcance a 178 niñas y niños de más de 30 barrios de la ciudad. En la actualidad es el único Centro de Desarrollo Infantil de la ciudad y resulta insuficiente para

cubrir la demanda en términos de la cantidad poblacional de niñas y niños de 0 a 4 años que requieren de espacios públicos de cuidado integral en la ciudad de Mar del Plata.

Por otro lado, las circunstancias en las cuales la responsabilidad de llevar adelante la institución descansa en la órbita de las Organizaciones No Gubernamentales, da que pensar respecto a la tercerización de las funciones que competen garantizar al Estado. ¿Son reconocidos los derechos para las primeras infancias? ¿O serán parte de las poblaciones olvidadas, sobre las cuales no se generan dinámicas de acción que permitan garantizar los derechos en las niñas y los niños en sus primeros años de vida?

## Conclusiones

En base a lo expuesto, queda en evidencia que las características actuales que asume la intervención y el rol del Estado en torno a la implementación de políticas públicas y sociales continuas, permanentes y solventes en el campo de la primera infancia, presenta serias dificultades y grandes desafíos aún para lograr dicho cometido. La falta de financiamiento, la pérdida de articulaciones sólidas entre los distintos niveles de gobierno, las problemáticas socio-económicas que se agudizan y el abandono de la primera infancia en la agenda pública, hacen a la pérdida del horizonte fundamental de cuidar de forma integral las infancias como inversión para una sociedad más justa e igualitaria.

Tal como expresa la CIPPEC (2019), a pesar de que el Estado Nacional tiene la obligación de intervenir en materia de primera infancia, no se registran al momento estrategias unificadas que garanticen el cumplimiento de los derechos en la infancia de las niñas y los niños. La conquista de leyes y normativas de restitución de derechos no significan de manera directa su materialización en la realidad cotidiana de la población.

Los primeros años de vida son un momento vital de desarrollo. La carencia de intervenciones tempranas para la estimulación, la atención integral, la alimentación saludable, la adquisición de pautas, hábitos y costumbres saludables, tienen un saldo sumamente negativo para la sociedad en su conjunto. Lo que no se hace y cumple hoy para con las infancias es una pérdida irreparable en el futuro de cada niño y niña en desarrollo. La necesidad y la urgencia de intervenciones integrales es ahora.

## Lista de referencias

Bright, M. (2021). *Sin datos del padre. Reflexiones sobre paternidades tangenciales de niñas y niños alojados en un Hogar Convivencial de la Ciudad de Mar del Plata*. Revista Cátedra Paralela, N° 19. Recuperado en: <https://catedraparalela.unr.edu.ar/index.php/revista/article/view/301>

CEPAL. (2013). *El cuidado de calidad desde el saber experto y su impacto de género*. Serie Asuntos de Género N° 123.

CIPPEC. (2019). *Políticas para la Niñez. Metas Estratégicas para Transformar Argentina*. Recuperado en: [https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/09/MEMO\\_Crianza\\_WEB.pdf](https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/09/MEMO_Crianza_WEB.pdf)

- Domínguez Mon, A. (2015). El cuidado infantil en el siglo XXI. *Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Faur, Eleonor (2014) Buenos Aires: Siglo XXI Mora (Buenos Aires) Recuperado en: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1853-001X2015000100011&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-001X2015000100011&lng=es&tlng=es).
- Eming Young, M. y Fujimoto-Gómez, G. (2003). *Desarrollo infantil temprano: lecciones de los programas no formales*. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 1(1), 85-123.
- Faletto, E. (1989). *Especificidad del Estado en América Latina*. Revista de la Cepal, Núm. 38, agosto. Recuperado en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/coedicion/faletto/2.3.pdf>
- Faur, E. (2014). *El cuidado infantil en el siglo XXI: Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*.- 1ª ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores
- INDEC. (2014). *Encuesta sobre trabajo remunerado y uso del tiempo Tercer trimestre 2013*. Recuperado en <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-31-117>
- INDEC. (2022). *Dossier estadístico. 8M Día Internacional de la Mujer*. Recuperado en: [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/dossier\\_estadistico\\_8M\\_2022.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/dossier_estadistico_8M_2022.pdf)
- INDEC. (2022). *Condiciones de vida. Vol. 7, nº 4 Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos*. Segundo semestre de 2022. Informes técnicos. Vol. 7, nº 63 ISSN 2545-6636. Recuperado en: [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_03\\_2302A7EBAFE4.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_03_2302A7EBAFE4.pdf)
- Mazzola, Roxana. (2015). *Capítulo V. Elementos de gestión. Aportes conceptuales para el debate” en Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. (3ra edición). Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- OEA. (1998). *La atención integral de la primera infancia en América latina: ejes centrales y los desafíos para el siglo XXI”*. M. Victoria Peralta E. Gaby Fujimoto Gómez. Santiago de Chile.
- OEA. (2010). “La Primera Infancia: una mirada desde la neuroeducación”. ISBN:978-0-8270-5642-8. Link: <http://www.iin.oea.org/pdf-iin/rh/primera-infancia-esp.pdf>
- Oszlak, O. (1980). *Políticas Públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas* en Estudios CEDES, Vol. 3, No. 2. Buenos Aires.
- Razavi, S. (2007). *The political and social economy of care in the development context. Conceptual issue, research questions and policy options*. Gender and Development, paper N° 3, Ginebra: UNRISD. Recuperado de: [https://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/2DBE6A93350A7783C12573240036D5A0/\\$file/Razavi-paper.pdf](https://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/2DBE6A93350A7783C12573240036D5A0/$file/Razavi-paper.pdf)
- Rodríguez Enríquez, C. y Marzonetto, G. (2015). *Organización social del cuidado y desigualdad: el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina*. Revista Perspectivas de Políticas Públicas Año 4 nº8 (Enero- Junio 2015) ISSN 1853-9254.

- Roselli, M. (2003). *Maduración cerebral y desarrollo cognoscitivo*. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 1(1), 1-15.
- Sastre, S. (2006). *Condiciones tempranas del desarrollo y el aprendizaje: el papel de las funciones ejecutivas*. *Revista de Neurología*, 42(2), 143-151.
- Tamayo Sáez, M. (1997). *El análisis de las políticas públicas en La nueva Administración Pública*. Alianza Editorial, S.A, Madrid.
- UNICEF. (2016). *Primera Infancia 2019-2020. Para cada niño, el mejor comienzo*. Documento de posicionamiento. Argentina. Recuperado de: <https://www.unicef.org/argentina/media/626/file/Primera%20infancia%202010-2016.pdf>
- UNICEF. (2021). *Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Estrategia Municipal para la primera infancia. Guía Metodológica para conformar Mesas Locales*. Recuperado de: <https://www.unicef.org/argentina/media/12921/file/Estrategia%20Municipal%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- UNICEF. (2022). *Agenda Legislativa del Cuidado. Informe*. Recuperado de: <https://www.unicef.org/argentina/media/13281/file/Agenda%20Legislativa%20de%20Cuidado%202022.pdf>
- Vegas, E. y Santibáñez, L. (2010). *La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Banco Mundial.
- Vilas, Carlos. (2011). *El Estado y las políticas públicas en América Latina*. En Cristina Fioramonti y Paula Anaya, comps., La Plata: AECID/COPPPAL/Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, 2011, (págs. 37-74).

## Otros documentos consultados

- Código Civil y Comercial de la Nación (2014). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Infojus.
- Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.
- Ley Nacional 26.061 “Ley de Protección Integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes”.
- Ley Nacional 26.233 “Centros de Desarrollo Infantil”.

## Cita recomendada

- Gamboa, D. J. y Bright, M. H. (2024)**. Mirada crítica sobre las políticas públicas de cuidado infantil en General Pueyrredón. *Conciencia Social. Revista digital de Trabajo Social*, 7 (14). 11-26. Recuperado de: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/44879> ISSN 2591-5339

Esta obra está bajo la licencia Atribución-Compartir Igual 4.0 Internacional. La que permite compartir, copiar, distribuir, alterar, transformar, generar una obra derivada, ejecutar y comunicar públicamente la obra, siempre que: a) se cite la autoría y la fuente original de su publicación (revista, editorial y URL de la obra); b) se mantengan los mismos términos de la licencia. La licencia completa se puede consultar en: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

## *Sobre las autoras*

### *Débora Joana Gamboa*

Argentina. Licenciada en Servicio Social por la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP). Maestranda en Políticas Públicas y Desarrollo-FLACSO. Docente adscripta en la cátedra de Sociología de la Familia de la carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias de la Salud y Trabajo Social. Investigadora Tipo A- Graduada de la UNMDP. Miembro partícipe del Grupo de Investigación “Protección Social, Políticas Públicas y Desarrollo” de la UNMDP. Correo electrónico: [deborajgamboa@gmail.com](mailto:deborajgamboa@gmail.com)

### *Mariana Haydee Bright*

Argentina. Doctora en Trabajo Social por la Universidad Nacional de Rosario y Licenciada en Servicio Social por la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP). Docente libre en la cátedra de Sociología de la Familia de la carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias de la Salud y Trabajo Social. Miembro del Grupo de Investigación “Protección Social, Políticas Públicas y Desarrollo” de la UNMDP. Trabajadora Social del Equipo Técnico Hogar Convivencial Municipal Francisco Scarpati, Mar del Plata. Correo electrónico: [kilpbright@gmail.com](mailto:kilpbright@gmail.com)

