

# Crianza Juntos

La experiencia de implementar una prueba piloto para la organización de espacios de primera infancia en la provincia de Buenos Aires

Documento de Políticas Públicas - Octubre 2019

Carlos Freytes, investigador asociado CEPE  
Sofía Vidotto, investigadora asistente

# Índice

Resumen ejecutivo .....	2
Introducción .....	5
Políticas orientadas a la primera infancia en América Latina y Argentina.....	10
Políticas orientadas a la primera infancia en Argentina .....	14
El proyecto Crianza Juntos: características de la intervención .....	17
El diagnóstico inicial .....	21
Los impactos de la intervención en los espacios de primera infancia: la transformación de los espacios y la capacitación del personal .....	25
Los desafíos en el proceso de implementación .....	31
Resultados y desafíos del proceso de implementación: un balance .....	35
Las recomendaciones de política pública.....	38
Bibliografía.....	46

# Resumen ejecutivo

La Argentina no escapa al problema de infantilización de la pobreza que afecta al resto de los países en desarrollo. En el primer semestre de 2019, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) estimó que el 35,4% de los argentinos vive por debajo de la línea de pobreza, una cifra que trepa hasta el 52,6% cuando se mira sólo a los niños menores de 14 años de edad. Este escenario se profundiza aún más cuando se analiza el conurbano bonaerense, una región donde las cifras de infantilización de la pobreza superan la del promedio del país.

No se trata de un problema que se pueda resolver fácilmente ni en el corto plazo. Sin embargo, su urgencia demanda empezar a enfrentarlo ya con políticas públicas que permitan un desarrollo sostenido y a largo plazo, no solo para la infancia actual, sino también para avanzar hacia un país más productivo y menos desigual.

Experiencias políticas y especialistas de distintas partes del mundo coinciden en que invertir en políticas públicas de primera infancia especialmente dirigidas a los sectores más vulnerables son cruciales para garantizar los derechos de los niños, la igualdad de oportunidades y la formación de capital humano, y, al mismo tiempo, pueden ayudar a reducir la desigualdad social y aumentar la productividad de la sociedad en su conjunto. Bien implementadas, este tipo de políticas podrían superar la dicotomía que dicen enfrentar muchas gestiones entre promover la eficiencia y la equidad.

La experiencia internacional aporta cinco recomendaciones para la implementación efectiva de políticas orientadas a la primera infancia: 1. planificar y coordinar desde plataformas interinstitucionales que incluyan a todos los actores involucrados y empoderen especialmente a las comunidades; 2. garantizar un financiamiento suficiente y estable; 3. gestionar con sistemas integrados de información y de monitoreo y evaluación para tomar decisiones basadas en evidencia; 4. asegurarse que los programas respeten y se ajusten a los patrones locales de crianza y cuidado de los niños; y 5. involucrar y conseguir la cooperación de los gobiernos locales y referentes territoriales.

Los primeros años de vida, desde que nacemos hasta los cinco años, representan una ventana de oportunidad para reducir la brecha de habilidades cognitivas, no cognitivas y de aprendizaje que existe entre los niños y niñas que crecen en ambientes vulnerables y de bajos recursos y aquellos que se desarrollan en contextos socioeconómicos más favorecidos. Sin embargo, la oferta pública y privada de centros infantiles y la matriculación de niños sigue siendo muy baja.

Por eso, la prueba piloto Crianza Juntos se concentró en mejorar los jardines maternales comunitarios de las Unidades de Desarrollo Infantil (UDI) de la provincia de Buenos Aires, un programa que en total incluye más de 1000 UDIs y alcanza a 130.600 niños menores de 18 años en contextos vulnerables. El Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, a través de la Dirección Provincial de Programas de Promoción Social para Niños y Jóvenes, convocó al Centro para la Evaluación de Políticas basadas en la Evidencia (CEPE), junto con la Fundación Argentina María Montessori (FAMM), para diseñar, poner a prueba y consolidar un modelo de cuidado de calidad, que permita fortalecer en el tiempo a las instituciones que participan en el programa UDI.

Los objetivos de la prueba piloto fueron principalmente tres: ofrecer cuidado diurno de calidad a los niños de 0 a 3 años que asisten a las 9 UDI involucradas en el proyecto, brindar apoyo en la crianza a las familias de estos niños y explorar una puerta de entrada al empleo formal en servicios de provisión de cuidados, a través de un proceso claro y certificado de capacitación ofrecido a las educadoras que trabajan en esos espacios .

El diagnóstico inicial reveló que los niños que concurren a las UDI del proyecto provienen en general de barrios vulnerables aledaños. El contexto de privación material en el que viven -sumado con frecuencia a situaciones de violencia familiar- hace muy difícil que tengan una asistencia estable y accedan diariamente a los servicios de cuidado y alimentación que ofrecen las UDI. Además, mostró una necesidad de más coordinación institucional y más y mejor comunicación con las autoridades públicas involucradas.

Una vez implementada la prueba piloto, los monitoreos relevaron, con variaciones entre las UDI de gestión provincial, municipal y del tercer sector, que el personal valoró positivamente la capacitación recibida, los cambios en los espacios, la disposición y naturaleza de los materiales de trabajo, las actividades en las salas y la

organización de las rutinas de alimentación. Las educadoras y el resto del personal adoptaron pautas de trabajo más ordenadas y una mejor distribución del espacio, lo que parece haber impactado en los niños. Tanto padres como educadores reportaron actitudes más autónomas e independientes de los niños y niñas, inclusive dentro de sus hogares. En la última etapa de monitoreo se observó que los niños habían incorporado las nuevas rutinas de llegada, alimentación y trabajo, y sabían lo que tenían que hacer, con mayor autonomía, desde que ingresaban al edificio.

No obstante los logros registrados, el balance de la intervención indica que aún queda mucho por hacer y aspectos por mejorar. Una de las dificultades detectadas y que debe tenerse en cuenta son las limitaciones de las estructuras edilicias de las UDI. Es difícil modificar las actividades de cuidado si no hay espacios para realizarlas de manera correcta. No todas las educadoras pudieron aplicar el modelo pedagógico propuesto y por momentos algunas volvieron a las actividades de trabajo o cuidado previas, con las que se sentían más seguras. Se han identificado también desafíos específicos vinculados al método Montessori, lo que invita a explorar estrategias de adaptación del método a contextos vulnerables que anticipen alguno de esos desafíos. Además, es recomendable mejorar las capacidades para evaluar el trabajo del personal y el desarrollo de los niños y niñas y crear canales de comunicación más fluidos con los padres. Los resultados de la evaluación final de impacto, que estarán disponibles a fines de 2019, arrojarán evidencia para evaluar si la implementación de la prueba piloto produjo cambios significativos en el desarrollo cognitivo y de aprendizaje de los niños y niñas de las 9 UDI involucradas.

# Introducción

En los países en desarrollo, los niños son los más afectados por la pobreza. Según una estimación reciente, prácticamente el 20% de ellos vive con menos de 2 dólares por día, mientras que entre los adultos representa poco más de un 9% (UNICEF, 2016). En estos contextos, las personas tienen prácticamente el doble de probabilidades de vivir en hogares extremadamente pobres durante sus primeros años de vida en comparación con la etapa adulta. Más aún, los niños más pequeños – entre 45 días y 5 años- y los que habitan en entornos rurales son los que tienen una probabilidad mayor de vivir en situación de privación material (UNICEF, 2016).

La Argentina no escapa al problema de infantilización de la pobreza que afecta al resto de los países en desarrollo. Pese a los esfuerzos realizados en materia de política pública y de mecanismos de intervención orientados a la primera infancia, la protección integral de los derechos de los niños todavía sigue siendo una deuda pendiente. Para 2016, casi la mitad de este segmento poblacional se encontraba bajo la línea de pobreza monetaria (49,6%) (Beccaria, 2017), una cifra que se ha incrementado considerablemente, a raíz de el ciclo de recesión que ha atravesado la Argentina en los últimos años. En el primer semestre de 2019, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) estimó que el 35,4% de los argentinos vivía por debajo de la línea de pobreza. En este segmento de la población, el 52,6% (casi 5 puntos porcentuales más que el semestre anterior) corresponde a niños entre 0 y 14 años de edad, una cifra que supera ampliamente a otros grupos etarios en condiciones similares (INDEC, 2019). Este escenario se replica en el Conurbano Bonaerense, una de las regiones más pobres y desiguales del país, donde los niveles de pobreza también se concentran con mayor intensidad en determinados grupos poblacionales: entre los niños y niñas menores de 18 años la incidencia de la pobreza es significativamente más elevada que en el promedio de la población y que en los demás grupos etarios.

El interés por combatir la pobreza a una corta edad no está motivado exclusivamente por una perspectiva de derechos. En efecto, la niñez constituye un periodo crítico en el desarrollo de una persona. Hallazgos recientes de diferentes

campos de estudio dan cuenta de la importancia de los primeros años de vida en relación a la expectativa de ingresos y las capacidades productivas futuras en la edad adulta (Grantham-McGregor et al, 2007; Heckman y Masterov, 2007). En este sentido, invertir en políticas públicas que favorezcan el desarrollo de los más pequeños en contextos vulnerables resulta crucial no sólo para garantizar los derechos de los niños, el acceso a la igualdad de oportunidades y la promoción de la formación de capital humano, como proponen los enfoques tradicionales, sino también porque esta inversión ofrece una oportunidad única para reducir la desigualdad social y aumentar la productividad de la población en su conjunto. De esta manera, entonces, se supera la relación de suma cero entre políticas que promueven la eficiencia y políticas que promueven la equidad.

En este escenario, el programa de Unidades de Desarrollo Infantil (UDI) de la provincia de Buenos Aires comprende más de 1000 UDIs que ofrecen servicios de cuidado a 130.600 niños menores de 18 años en contextos vulnerables. En términos generales, el programa consiste en transferencias monetarias en el marco de convenios con organizaciones de la sociedad civil (OSC) y municipalidades que administran espacios en los cuales se ofrecen servicios de cuidados a niños y adolescentes comprendidos en esa franja etaria. El programa comprende tres tipos de dispositivos: jardines maternales comunitarios, donde concurren niños y niñas de 45 días a cinco años de edad; casas del niño, donde concurren niños y niñas de 6 a 14 años; y centros juveniles, donde concurren jóvenes y adolescentes de 14 a 18 años de edad.

El Proyecto Crianza Juntos estuvo centrado en el primero de estos espacios. El Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires (en adelante PBA), a través de la Dirección Provincial de Programas de Promoción Social para Niños y Jóvenes, convocó al Centro para la Evaluación de Políticas basadas en la Evidencia (CEPE) de la Universidad Torcuato Di Tella, junto con la Fundación Argentina María Montessori (FAMM), para diseñar, poner a prueba y consolidar un modelo de cuidado austero y de calidad, que permitiera fortalecer en el tiempo a las instituciones participantes del programa UDI.

La iniciativa estuvo motivada, en términos generales, por la literatura especializada que sugiere que una experiencia educativa de calidad durante la primera infancia es capaz de achicar la brecha de oportunidades entre niños de diferentes estratos socioeconómicos. En particular, las poblaciones vulnerables son las que más se

benefician de servicios de cuidado de calidad cuando estos constituyen prestaciones integrales y se apoyan en estrategias sostenidas en el tiempo (Araujo y López-Boo, 2010). Dado que los primeros años de vida son fundamentales en el desarrollo cognitivo de una persona, esta etapa constituye una ventana de oportunidad para invertir en el desarrollo de los más pequeños.

En términos más concretos, la iniciativa de Crianza Juntos estuvo motivada por los resultados de un estudio realizado con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en espacios de primera infancia del GBA , a partir de un instrumento de observación estandarizado. Estos resultados arrojaron valores satisfactorios para aquellos indicadores vinculados con el apoyo emocional y conductual -es decir, la calidad del vínculo entre las cuidadoras y las niñas y los niños-, pero no así para los indicadores vinculados al apoyo a los procesos de aprendizaje de los niños y las niñas.

En consecuencia, un componente central del proyecto Crianza Juntos consistió en fortalecer el componente pedagógico del modelo de cuidados. El CEPE acompañó al gobierno de la PBA en el diseño y la implementación del modelo de cuidado propuesto. Además, el equipo de monitoreo del CEPE analizó la implementación de la prueba piloto para identificar desafíos y dificultades durante el proceso, y evaluar su potencial escalabilidad al resto de las UDI de la provincia. En pos de medir la eficacia de la intervención en relación a la calidad de la provisión de cuidado, el equipo de evaluación del CEPE administró un test estandarizado orientado a caracterizar el desempeño cognitivo, socioemocional y de desarrollo del lenguaje de los niños. De esta manera, se estableció una línea de base que permitirá capturar el impacto del programa sobre la población objetivo. Por su parte, la FAMM otorgó el andamiaje conceptual de la propuesta pedagógica y articuló cada uno de sus componentes a partir de la visión del niño que fundamenta el método Montessori. Esta institución veló también por la generación de una propuesta institucional coherente y factible para brindar desde las UDI un cuidado de calidad y apoyo en la crianza a las familias.

Mediante el proyecto Crianza Juntos, el gobierno de la PBA se propuso entonces fortalecer a las instituciones participantes del programa UDI con el diseño, puesta a prueba y consolidación de un modelo de cuidado austero y de calidad, en base a la experiencia de implementación “en territorio” . El proyecto estuvo enfocado en producir espacios y prácticas de cuidado de calidad para niños de 0 a 3 años de



contextos socioeconómicos vulnerables. Implicó la puesta en valor de las destrezas de las trabajadoras de esos espacios de cuidado, que típicamente pertenecen al mismo entorno socioeconómico de los niños y niñas que concurren a las UDI, y que cuentan con experiencia e interés en el trabajo con la primera infancia, aunque no necesariamente con estudios formales.

Asimismo, se buscó generar una puerta de entrada al empleo formal en la actividad de servicios de cuidado para las trabajadoras de los espacios comunitarios, a partir de un proceso estructurado y reconocido de formación que proporcione un horizonte de inserción laboral posible. De esta forma, la jerarquización de la actividad de cuidado, la capacitación y la generación de trabajo en y para las comunidades objetivo apunta a lograr un círculo virtuoso alrededor de la primera infancia. Esto implica que el cuidado y la crianza pasen de ser actividades domésticas invisibles, feminizadas y solitarias, a ser percibidas e implementadas como acciones comunitarias, reconocidas por su importancia social, valoradas por su inserción laboral y planteadas desde la corresponsabilidad.

El proyecto consistió en la implementación de una prueba piloto en nueve espacios de primera infancia incluidos en el programa UDI. Atentos a la diversidad de modelos organizacionales de las UDI de PBA, el proyecto incluyó en su diseño espacios que reflejan los tres modelos institucionales existentes en términos de gestión: provincial (cinco), municipal (dos), y a cargo de organizaciones de la sociedad civil (dos). De esta manera, se buscó capturar oportunidades y desafíos propios de cada tipo de gestión y plantear lineamientos generales que no descuiden las particularidades específicas de cada caso. Las características del proyecto, bajo la modalidad de prueba piloto, permitieron enriquecer el modelo de cuidado propuesto a partir de un proceso iterativo que fue incorporando los aprendizajes de la implementación en el diseño general. El modelo final fue volcado en un manual operativo que contempla diversos aspectos del funcionamiento de un espacio de cuidado para la primera infancia, por ejemplo las pautas para la organización de las rutinas diarias de ingreso, el trabajo en salas, la alimentación de los niños y la comunicación con las familias. De manera más general, tanto los aprendizajes de la prueba piloto como la propuesta de cuidado consolidada constituyen un modelo posible para el diseño de una política de cuidados para la primera infancia de escala provincial, basada en la puesta en valor de los espacios de cuidado comunitarios existentes.

Este estudio de caso describe el proceso de implementación y los resultados de la prueba piloto. Para contextualizar el proyecto, la primera sección releva la literatura sobre las políticas orientadas a la primera infancia en América Latina y en Argentina. El objetivo es identificar categorías analíticas, regularidades empíricas, oportunidades y desafíos comunes que permitan evaluar la implementación de Crianza Juntos a la luz de otras experiencias similares. La segunda sección ofrece una descripción del proceso de implementación y una breve caracterización de las UDI incluidas en el proyecto, haciendo hincapié en la variación existente entre los diferentes modelos de gestión incluidos en la iniciativa. En la tercera sección se describen los resultados de la implementación en el territorio, tanto los generales como los específicos de las UDI de gestión provincial, municipal o del tercer sector. En la cuarta sección se recuperan de manera analítica los aprendizajes obtenidos de la implementación de la prueba piloto. En la última sección se ofrecen recomendaciones de política orientadas a la primera infancia, a partir de la experiencia analizada y de la literatura existente en la región.

# Políticas orientadas a la primera infancia en América Latina y Argentina

Durante los últimos 20 años, la promoción del desarrollo de la primera infancia fue ganando terreno como estrategia central para abordar la pobreza y las desigualdades existentes en América Latina. En efecto, la gran mayoría de los gobiernos de la región colocó la problemática de la primera infancia en el centro de sus agendas. Sin embargo, las altas tasas de pobreza infantil aún persisten y continúan siendo considerablemente superiores a las de la población general, lo que contribuye a profundizar un problema estructural en el mundo en desarrollo que se conoce como “infantilización de la pobreza” (De Achaval y Aulicino, 2015).

Entre los países que han avanzado en definir estrategias orientadas a la primera infancia se destacan Brasil (Plan Nacional para la Primera Infancia–PNPI), Chile (Subsistema de Protección Integral a la Infancia “Chile Crece Contigo”), Colombia (Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”), Nicaragua (Política Nacional de Primera Infancia “Amor por los más chiquitos y más chiquitas”), Panamá (Plan de Atención Integral a la Primera Infancia–PAIPI), Paraguay (Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia), República Dominicana (Programa de Atención Integral a la Primera Infancia) y Uruguay (Sistema de Protección Integral a la Infancia “Uruguay Crece Contigo”). Otros como Costa Rica (Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil), Ecuador (Política de Desarrollo Infantil Integral), Guatemala (Política Pública de Desarrollo Integral de la Primera Infancia), México (Estancias Infantiles) y Perú (Sistema de Atención Integral al Niño y Adolescente) han avanzado en políticas de primera infancia desde una perspectiva multidimensional (Aulicino, 2015).

Mientras que algunos países desarrollaron políticas integrales en materia de diseño e implementación (Chile, Colombia, Cuba y Ecuador), otros realizaron importantes avances normativos o discursivos, pero fueron menos efectivos en términos de

implementación (Costa Rica, Brasil, Nicaragua, Panamá y Uruguay). Un tercer grupo (incluyendo Argentina, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana y México) canalizó los avances a través de diversos programas, aunque lo hizo sin pretensión alguna de lograr un abordaje integral de largo plazo (Aulicino y Díaz Langou, 2015).

Ahora bien, ¿qué factores de orden institucional o asociados al proceso de implementación han estado asociados a políticas para la primera infancia efectivas y de calidad? La literatura sobre las diferentes experiencias en la región identifica una serie de condiciones que resultan esenciales para la implementación exitosa de este tipo de políticas. La ausencia de alguno de los elementos identificados o un funcionamiento deficitario de alguno de ellos puede tener consecuencias muy negativas para la implementación eficaz de las políticas o su continuidad en el tiempo, con el consiguiente costo que ello significa en términos del impacto de las políticas en el desarrollo de los niños y las niñas.

En primer lugar, la creación de comisiones o plataformas interinstitucionales, como ámbitos de coordinación y planificación que reúnen a las diversas instituciones y actores involucrados en los programas, contribuyen a construir procesos descentralizados de planificación que empoderan a los actores locales y mejoran la capacidad de las comunidades para prestar servicios de desarrollo de la primera infancia (Vargas Barón, 2009; De Achaval y Aulicino, 2015; Aulicino y Díaz Langou, 2015). La coordinación intersectorial construye un sentido de apropiación del programa por parte de aquellos que toman decisiones, lo que resulta fundamental para una eficaz implementación en el territorio (De Achaval y Aulicino, 2015). En América Latina, la ausencia de este tipo de plataforma está vinculada a factores tales como la falta de una autoridad clara (Perú, Costa Rica y Argentina), el corto período de implementación del programa (Chile y Uruguay) o la resistencia de los niveles locales y departamentales a darle la prevalencia a la ley que regula este tipo de iniciativas (Colombia) (Aulicino y Díaz Langou, 2015).

Los especialistas también enfatizan la importancia del volumen y tipo de financiamiento que reciben los programas destinados a la primera infancia. Para llevar adelante políticas efectivas las fuentes de financiamiento deben ser sólidas y estables en el tiempo (Vargas Barón, 2009; De Achaval y Aulicino, 2015, Aulicino y Díaz Langou, 2015). En este sentido, las Estrategias “De Cero a Siempre” (Colombia) y “Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil” (Costa Rica) muestran que el financiamiento garantizado por ley ha permitido no solo disponer de recursos para

el desarrollo de estas políticas, sino también de herramientas legales para garantizar que las medidas se cumplan en la práctica. En el mismo sentido, la transparencia, producción y uso de la información resultan fundamentales para alcanzar herramientas fiscales adecuadas. Como señala Vargas Barón (2009:31), dado que estos programas suelen estar insertos en complejas burocracias estatales, la transparencia puede convertirse en un problema cuando hay involucrados grandes flujos presupuestarios. Por lo tanto, un sistema contable responsable y transparente es esencial para una buena gestión del programa y para garantizar su sostenibilidad en el tiempo y ampliación a gran escala.

En tercer lugar, se destaca la importancia de contar con herramientas de gestión, como sistemas integrados de información y sistemas de monitoreo y evaluación, que sustenten con datos las decisiones de política pública (De Achaval y Aulicino, 2015; Aulicino, 2015; López-Boo, 2016). En este sentido, las experiencias nacionales en la región han demostrado que los programas que combinan supervisión con, por un lado, capacitación en los servicios, y, por otro, monitoreo y evaluación, poseen muchas ventajas para una correcta implementación. Este tipo de programas maximizan el uso del personal profesional, reducen los costos de implementación y dan a los supervisores y funcionarios a cargo oportunidades de aprender sobre las necesidades, prácticas y rutinas de trabajo del personal que supervisan, de manera de mejorar los servicios más rápidamente (Vargas Barón, 2009).

En cuarto lugar, abundante experiencia en el terreno demuestra que es muy alta la probabilidad de que los programas de desarrollo de la primera infancia fracasen si no son culturalmente relevantes y no se ajustan a los patrones locales de crianza y cuidado de niños (Vargas Barón, 2009). En otras palabras, que los adultos participantes perciban que el contenido programático se ajusta a sus expectativas y valores culturales y a sus dominios cognitivos favorece su participación y el involucramiento de la comunidad en el programa. Esto, a su vez, facilita la implementación y la eficacia de este tipo de iniciativas públicas (López-Boo et al., 2016).

Finalmente, los sistemas de protección de la primera infancia se organizan de diversas maneras en el territorio. Mientras que algunos centralizan la responsabilidad del diseño y de la implementación en autoridades nacionales, otros delegan la responsabilidad a funcionarios locales (regiones, provincias o municipios). En términos generales, la gestión efectiva de este tipo de programas lleva implícita

la adecuación a los contextos locales donde serán implementados. Esto implica que, si bien una coordinación fluida y articulada entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales es una condición necesaria para la implementación efectiva, la evidencia muestra que el involucramiento y la cooperación de los municipios y referentes territoriales es clave para la efectividad de este tipo de programas en América Latina (Vargas Barón, 2009).

# Políticas orientadas a la primera infancia en Argentina

La Argentina no escapa al problema de infantilización de la pobreza que atraviesa el resto de América Latina. Los estudios existentes muestran que, pese a los esfuerzos realizados en materia de políticas y mecanismos de intervención orientados a la primera infancia, la protección integral de los derechos de los niños es todavía una deuda pendiente. Según Acuña (2015:11), en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), en 2012 el 48,6% de las madres y 47,6% de los padres que vivían con sus hijos formaban parte del 30% de los hogares con menores ingresos per cápita familiar, mientras que sólo 12,5% de las mujeres y 11,7% de los hombres que no eran padres pertenecía a este grupo. Esta tendencia se ha ido acentuando con el tiempo, especialmente para aquellos hogares que conviven con hijos menores de cuatro años: el 52,2% de las madres y 50,8% de los padres en esta situación vive en los hogares con ingresos más bajos (Lupica, 2013). Dicho de otra manera, los adultos con hijos pequeños (y sobre todo las mujeres) continúan teniendo mayor probabilidad de vivir en la pobreza en la Argentina que hogares con otras características. Esta situación de desigualdad se combina con un alto porcentaje de mujeres en situación de vulnerabilidad social que han sido madres en edades tempranas y que tienen más hijos que las que habitan en hogares de mayores ingresos (Lupica, 2013).

El cuidado de la primera infancia también se relaciona con dimensiones más específicas como su vinculación con la educación inicial, la oferta de servicios de cuidados y la relación entre esta última y la participación en el mercado laboral, en particular, dada la división de género de las tareas domésticas (Repetto y Tedeschi, 2013; Aulicino, 2015). La educación inicial es el primer escalón en la cadena de desarrollo integral de los niños y una oportunidad crucial para reducir la brecha de desigualdades educativas que se acentúa con el paso de los años. Como señalan Repetto y Tedeschi (2013), esta dimensión abarca dos grupos etarios con necesidades diferentes: de 45 días a 2 años y de 3 a 5 años,.

El principal déficit en la oferta de servicios de cuidado surge en el primer grupo. Para el segundo grupo, en cambio, la obligatoriedad de sala de 5 años ha ampliado la oferta de instituciones educativas públicas de primera infancia hasta tornarla prácticamente universal. Dada la escasa o inexistente oferta de jardines maternales para la franja de 45 días a 2 años, en particular de gestión pública, los padres deben resolver el cuidado de sus hijos en el sector privado. Esto supone una carga económica adicional para hogares con niñas y niños pequeños, y es especialmente problemático para aquellas familias en situación de pobreza o pobreza extrema, que no cuentan con los recursos necesarios para costear la educación de sus hijos en el sector privado. Si a ello se agrega la falta de información sobre la importancia de la educación en los primeros años, los niños de 0 a 3 años se vuelven una población que demanda, más que cualquier otra, la atención de cuidado de calidad.

La situación es aún más alarmante cuando se analizan las cifras. Según Repetto y Tedeschi (2013), de los casi 3 millones y medio de niños entre 0 y 4 años que vivía en la Argentina en 2012, el 44% no asistían a ningún establecimiento educativo. Del 56% restante, el 17% asistía a establecimientos educativos formales y el 11% a centros informales (Repetto y Tedeschi, 2013). Lo llamativo es que quienes pertenecían al primer grupo manifestaron no mandar a sus hijos a las instituciones por decisión propia, es decir, porque encontraban en redes de cuidado informales (familiares o vecinos) la solución para el cuidado de sus hijos. Aún cuando estas cifras parecen haber mejorado a través del tiempo, la edad sigue siendo uno de los principales factores que afecta la desigual asistencia de los niños menores de 5 años a los espacios de cuidado. Cardini y Guevara (2019) encuentran que las tasas de matriculación de niños de 3 y 4 años ha aumentado más de 10 puntos porcentuales entre 2010 y 2016. Sin embargo para niños de 2 años, las tasa de matriculación prácticamente no se ha modificado durante el período (ídem, p.10).

En los últimos años, se ha invertido en intervenciones destinadas a fortalecer la práctica del cuidado para la primera infancia en hogares vulnerables, entre las que se destacan el Programa Primeros Años y Creciendo Juntos. Sin embargo, la literatura que estudia este tipo de estrategias en Argentina coincide en que las políticas implementadas parecen perderse en la formalidad de los procesos legales y burocráticos, sin ser efectivas en la práctica (Aulicino, 2015; Aulicino et al, 2013). Tal como señala Aulicino (2015:67): “las jurisdicciones, que han sancionado normativas propias de protección y promoción integral que siguen los principios de



la ley nacional, han logrado avances disímiles en su efectivización a través de la creación y consolidación de los servicios locales descentralizados, asignatura que aún presenta importantes desafíos”. Esto resulta cierto no solo en términos de distribución territorial sino también del nivel de ingreso de los hogares. Para 2016, aunque la cobertura en niños de 3 años representaba el 65% y el 59% para CABA y Gran Buenos, respectivamente, en la mayoría de las jurisdicciones del país el acceso al sistema educativo en este grupo de edad no supera el 10%. Para niños de 45 días a 2 años la situación es aún más grave. A excepción de la Ciudad de Buenos Aires, solo en algunos pocos casos como Mendoza, Buenos Aires y Chubut la cobertura logra superar el 10% (Cardini y Guevara, 2019). En lo que refiere al nivel de ingreso, los niños que pertenecen al estrato socioeconómico de mayores ingreso población más rica la cobertura es mayor que para los que pertenecen al segmento de menores ingresos, una brecha que aumenta significativamente cuando disminuye la edad de los niños de 4 a 2 años (Cardini y Guevara, 2019). En otras palabras, la zona de residencia, así como la edad y el nivel de ingreso de los niños, parecen ser fuertes determinantes del acceso a establecimientos de cuidado durante los primeros años de vida.

# El proyecto Crianza Juntos: características de la intervención

El Proyecto Crianza Juntos consistió en una intervención en 9 Unidades de Desarrollo Infantil (UDI) de la provincia de Buenos Aires, orientada a niños de 0 a 3 años. El objetivo de la intervención fue mejorar la calidad de los servicios de cuidado provistos en esos espacios. La propuesta inicial contemplaba como ejes centrales la incorporación de rutinas de trabajo orientadas al desarrollo cognitivo de los niños y la puesta en valor de las destrezas de las educadoras que trabajan en esos espacios, mediante un proceso estructurado de capacitación que pudiera favorecer su inserción en el empleo formal en otros servicios de provisión de cuidados. Atentos a la diversidad de modelos organizacionales de las UDI de PBA, el proyecto incluyó nueve instituciones que reflejan los tres tipos de gestión existentes: provincial (cinco), municipal (dos), y por parte de OSC (dos). De esta manera, se buscó capturar oportunidades y desafíos propios de cada tipo de gestión y generar lineamientos acordes a sus realidades específicas.

Dado que, además de las características institucionales, cada UDI contaba con una trayectoria y cultura organizacional propia, durante la primera etapa del proyecto se realizó una evaluación de diagnóstico sobre la situación inicial en cada UDI. Este diagnóstico incorporó una serie de dimensiones que un espacio de primera infancia capaz de proporcionar servicios de cuidados de calidad debe contemplar, como la infraestructura edilicia de los espacios, las medidas de seguridad, el rol de las coordinadoras de los espacios, la capacitación de las educadoras, las rutinas de trabajo en sala y las pautas de alimentación. Así, en la primera etapa, especialistas de los distintos componentes del proyecto (infraestructura, equipamiento, recursos humanos y capacitación de los equipos, procesos operativos, y comunicaciones) visitaron las UDI en múltiples ocasiones para relevar el estado vigente de cada una de ellas y detectar oportunidades de mejora. La información relevada durante el

trabajo de campo permitió definir un catálogo para el equipamiento de las UDI incluidas en el proyecto, alimentó el diseño, los contenidos y formatos para una posterior capacitación del personal de las UDI; y permitió plantear otras instancias de formación y coordinación dentro del proyecto. En particular, se planteó una serie de reuniones periódicas entre las coordinadoras de las UDI incluidas en el proyecto para compartir experiencias y soluciones a problemas específicos del trabajo cotidiano de los espacios.

Un punto central del proyecto fue que la intervención estuvo planteada desde el comienzo bajo la modalidad de prueba piloto. Esto es, a partir de la definición inicial de una estrategia de trabajo con los niños, basada en las pautas del método Montessori, se buscó incorporar los aprendizajes adquiridos durante el proceso de implementación en las 9 UDI en el diseño final del modelo propuesto. Para esto, además del trabajo del equipo a cargo de la implementación, se llevó adelante un proceso de monitoreo del trabajo en las UDI que fueron objeto de la intervención. Este monitoreo se realizó de manera transversal a las tres etapas del programa. Para ello, un equipo de investigadores visitó las UDI en tres instancias: al comienzo del proyecto, para identificar oportunidades y desafíos previo a la implementación en campo; luego de la capacitación, para evaluar avances y dificultades en el terreno; y al final del proyecto, esto es, una vez completados los cambios de infraestructura y equipamiento, y la capacitación, supervisión y retroalimentación en campo del personal, para caracterizar los cambios ocurridos en cada uno de los espacios y sistematizar la perspectiva del personal de los espacios en relación a la intervención. En estas visitas se realizaron entrevistas semiestructuradas con las coordinadoras y el personal de las UDI. A partir de la segunda visita, que ocurrió luego de la capacitación, se aplicó además un protocolo de observación del trabajo en las salas para evaluar los cambios en marcha a la luz de las pautas del método pedagógico adoptado.

Tanto la manera en que se planteó la intervención, bajo la modalidad de prueba piloto, como el monitoreo constante del proceso contribuyeron a una reflexividad que es poco frecuente en el proceso de implementación de políticas públicas. Esta reflexividad se vio aún más reforzada por la intención de medir el impacto del proyecto sobre su población objetivo, esto es, niños de entre 6 meses y tres años de edad que concurren a alguno de los espacios UDI de la PBA. Para ello, desde el

comienzo del proyecto se planificó la evaluación de impacto en el desarrollo cognitivo de los niños a partir de la administración de un test estandarizado.

Para fortalecer el rigor de la evaluación del impacto de la intervención era necesario conocer cuál habría sido la trayectoria de los niños y las familias que participaron del proyecto, si no lo hubieran hecho (esto es, establecer un contrafáctico artificial de la población bajo “tratamiento”). Con este objetivo, se seleccionó, además de las 9 UDI participantes en el programa (grupo de tratamiento), un conjunto de 7 UDI comparables en términos de características observables (grupo de control). La comparación entre ambos grupos consistió en la aplicación de una prueba cognitiva a los niños -en las UDI en las que se realizó la intervención y en las UDI del grupo de control-, para obtener indicadores del desarrollo cognitivo, socio-emocional y de desarrollo del lenguaje en la etapa previa a la intervención. El protocolo de este estudio fue presentado para su aprobación a los comités de ética correspondientes al ámbito geográfico donde se implementó el proyecto. La administración de esta medición en la etapa inicial del proyecto proporcionó una línea de base a partir de la cual comparar cómo evolucionaron los niños que recibieron cuidados bajo el proyecto Crianza Juntos respecto a los que concurrieron a otros espacios UDI no sujetos a esta intervención. Los resultados obtenidos indican que en el momento inicial de la intervención no había en promedio diferencias significativas en los indicadores relevados entre el grupo de niños que concurren a las UDI del proyecto Crianza Juntos y el grupo de niños que concurren a otras UDI provinciales.

Luego del diagnóstico inicial, en una segunda etapa del proyecto, se trabajó junto a las UDI incluidas en el proyecto Crianza Juntos para llevar adelante un plan de mejoras. Uno de los componentes centrales de esta etapa consistió en la formación de los recursos humanos de las UDI participantes, a través de distintas instancias de capacitación, en particular un curso intensivo de dos semanas que tuvo lugar en la Fundación Argentina María Montessori. La propuesta de capacitación buscó a formar a todo el personal de las UDI, no solamente a las personas a cargo del trabajo pedagógico sino también a aquellos que se encontraban a cargo de los procesos administrativos y las tareas de mantenimiento. Durante esta etapa, se comenzó a equipar a las UDI con materiales pedagógicos que acompañaron la metodología de trabajo propuesta. Se trabajó también en la reorganización de las rutinas de las UDI para garantizar la congruencia entre las actividades en sala y la modalidad de trabajo general de los espacios de primera infancia. De manera complementaria, se

incorporaron a la intervención algunas temáticas identificadas durante la etapa de diagnóstico. En este sentido, se exploraron protocolos para escalar situaciones particulares o extraordinarias que las UDI suelen administrar con poca claridad en cuanto a pautas y criterios, en particular aquellas vinculadas al desarrollo cognitivo de los niños y las niñas y a situaciones de violencia familiar. Además, se dio prioridad a la comunicación de todas las instancias del proyecto con las familias y la comunidad..

La tercera etapa del proyecto consistió en la consolidación de los cambios “en territorio”. Durante esta etapa, el equipo de implementación realizó visitas a cada UDI para supervisar la implementación de los procesos operativos y las rutinas de trabajo, incluyendo el trabajo con los niños en sala. En esas visitas se proporcionó retroalimentación a cada equipo en función de sus necesidades y las situaciones particulares que fueron surgiendo en cada espacio. Estas acciones, incluyendo las recomendaciones a cada espacio, fueron documentadas de manera de retroalimentar el diseño del modelo final propuesto. Se generó también material pedagógico específico, según los lineamientos del método Montessori, para responder a algunas de las necesidades planteadas por el personal de las UDI. A medida que las instituciones completaron el proceso de implementación, se convocó a las familias de los menores a participar de talleres de crianza en cada UDI. Los aprendizajes realizados durante el proceso de implementación fueron documentados de manera iterativa y coordinada por los equipos de implementación y de monitoreo. Dichos aprendizajes fueron incorporados como insumos en la elaboración de un manual operativo de referencia para los espacios de primera infancia. El mismo propone un modelo de calidad y potencialmente generalizable al conjunto de las UDI de la PBA, que es el resultado de un proceso iterativo de ajuste de cada componente a partir de una dinámica de retroalimentación entre diseño de la intervención y monitoreo en campo. Por todas estas características, este modelo constituye un insumo de primer orden para la creación de un programa del Ministerio de Desarrollo Social de la PBA, escalable a toda UDI interesada y en condiciones de transformar su institución desde múltiples dimensiones.

# El diagnóstico inicial

Las visitas de diagnóstico realizadas durante la primera etapa del proyecto revelaron un escenario caracterizado por una marcada heterogeneidad entre los diferentes modelos de gestión de las UDI incluidas en el proyecto. En todos los casos, la población que atienden está constituida por niños de sectores vulnerables que habitan en hogares adyacentes a la localización geográfica de esas UDI. Frecuentemente, los niños provenían de familias monoparentales, a cargo de madres solteras jóvenes, una situación ampliamente favorable a la pobreza en Argentina (Lupica, 2013). Más aún, en ocasiones se observó que un contexto de privación material se agravaba por la presencia de circunstancias extraordinarias como violencia familiar o problemas de adicciones en los adultos responsables.

En general, tanto las coordinadoras como el personal de las UDI reportan que el contexto de privación material y simbólica del que provienen los niños y las niñas plantean problemas y desafíos específicos, que se suman a los inherentes al trabajo con la primera infancia. En varios casos, sin distinción del modelo institucional de la UDI, las coordinadoras y el personal de sala plantearon una situación paradójica, en la cual aquellos hogares en situación de mayor necesidad no logran acceder a los servicios de cuidado y alimentación brindados por las UDI de manera gratuita. Esto es así porque, en contextos de alta privación material y simbólica, los adultos del hogar carecen de medios o disposición para mantener el compromiso de concurrencia de los niños a la UDI. Esta circunstancia supone un desafío de difícil resolución en relación al objetivo de estos dispositivos de alcanzar a la población infantil más vulnerable.

Vinculado con lo anterior, se detectaron marcadas diferencias entre las UDI provinciales, por un lado, y las municipales y del tercer sector, por otro, respecto al grado de formalización de los criterios de matriculación y la manera de procesar los casos de extrema vulnerabilidad, asociados a situaciones de retraso madurativo, violencia familiar y/o adicciones en el hogar. Lo que surgió del trabajo de campo es que los espacios de primera infancia difícilmente pueden internalizar el conjunto de las destrezas requeridas para gestionar adecuadamente estos problemas. Por lo

tanto, resulta decisiva la medida en que el personal de la UDI puede respaldarse en la existencia de equipos técnicos con presencia en territorio para la resolución de tales problemáticas.

En este punto se evidenció un marcado contraste entre las UDI de gestión provincial, que no cuentan con tal respaldo de manera regular en los espacios de cuidado y para las cuales el acceso a esos recursos se ve dificultado por “la distancia a La Plata”; y las UDI de gestión municipal, que sí cuentan con equipos técnicos de profesionales con presencia territorial y dotados de mayores herramientas para trabajar con casos problemáticos. Las mismas diferencias se verifican en el proceso de matriculación y admisión a las UDI: mientras que en el caso de las UDI municipales la decisión de admisión está en manos de asistentes sociales del municipio con años de presencia en territorio y se realiza en base a un diagnóstico socioambiental, en el caso de las UDI provinciales, el criterio de admisión depende de un saber práctico destilado tras años de experiencia y del conocimiento “denso” del contexto en que operan, pero sin ningún criterio formal o fácilmente articulable. En el caso de las UDI del tercer sector, tanto los criterios de matriculación como el respaldo técnico está internalizado en las organizaciones sociales que gestionan los espacios de primera infancia. En particular lo segundo depende, en consecuencia, de los recursos con que cuente la organización. En los dos casos relevados, las organizaciones disponen de recursos técnicos y/o vinculados a la fortaleza territorial de la organización, que son movilizados para la resolución de casos problemáticos e informan los criterios de matriculación.<sup>1</sup>

Las UDI provinciales, municipales y del tercer sector difieren también en otros dos aspectos fundamentales para el trabajo que realizan: la infraestructura edilicia y la

---

<sup>1</sup> Una pregunta pertinente es en qué medida esta situación es generalizable al conjunto de las UDI municipales y del tercer sector. En efecto, en la identificación de las UDI no provinciales que podrían participar del proyecto CJ el equipo de la PBA tuvo en cuenta una serie de consideraciones, incluyendo el hecho de que las mismas presentaban capacidades operativas y de gestión más robustas que el promedio de las UDI. El hecho de que las UDI no provinciales tuvieran importantes recursos organizativos y, como se describe más adelante, personal más capacitado y, en algunos casos, con credenciales educativas formales para el trabajo con niños se explica quizás por este “sesgo” inicial en el proceso de selección. El punto general es que los problemas y desafíos que se describen aquí son típicos de los espacios de primera infancia en contextos vulnerables y, por lo tanto, su resolución debe ser contemplada por cualquier política que los tenga por objeto.

dotación y perfil del personal que trabaja en esos espacios. En efecto, mientras que la mayoría de las UDI de gestión provincial –con una excepción- cuentan con espacios amplios para el trabajo en sala y la circulación de niños y el personal, las UDI de gestión municipal y del tercer sector presentan limitaciones vinculadas a la distribución de espacios reducidos y de difícil acceso, que obstaculizan la circulación y dificultan el trabajo cotidiano con los niños. En el caso de las UDI municipales, se verificó la realización de reformas edilicias recientes con recursos del Plan Nacional de Primera Infancia. Las mismas permitieron mejorar el estado general de los edificios y subsanar problemas de instalaciones eléctricas y calefacción, pero no modificaron la disponibilidad de metros cuadrados para el trabajo con niños. En el caso de las UDI del tercer sector, en tanto, la conclusión general es que el estado de las instalaciones depende de la capacidad de la organización de acceder a recursos públicos y, en menor medida, privados para construir los espacios. Por último, para las UDI provinciales, en algunos casos la calidad general de la infraestructura contrastaba marcadamente con serios problemas de mantenimiento.

La infraestructura edilicia de los espacios se vincula, a su vez, con el origen y la trayectoria particular de cada institución. Por un lado, las UDI provinciales tienen un origen común en el proyecto “Casas Solidarias”, implementado a instancias de Hilda de Duhalde durante el período en que su esposo Eduardo Duhalde fue gobernador. Inicialmente tenía como objetivo capacitar mujeres en situación de vulnerabilidad social para facilitar su inserción laboral. Las instalaciones donde funcionan estas UDI fueron construidas con tal fin, y, por lo tanto, se situaron estratégicamente en lugares próximos a asentamientos o villas. Los espacios de cuidado infantil ocupaban originalmente un lugar circunscripto dentro de la institución y tenían por finalidad cuidar a los niños de las mujeres que asistían a las capacitaciones.

Esta trayectoria distintiva ha tenido una fuerte incidencia en las características del personal de sala, el cual –al momento de la intervención Crianza Juntos- se encontraba desempeñando las mismas actividades desde finales de la década de 1990, sin tener calificaciones específicas asociadas al rol de educadoras y con capacitaciones sólo ocasionales y muy lejanas en el tiempo. Esto implica que las rutinas de trabajo eran el resultado, escasamente estructurado, de la experiencia acumulada del trabajo con niños. No obstante la escasa capacitación recibida y la ausencia de pautas formales para la organización del trabajo, con el tiempo, el personal se fue organizado informalmente, tomando como parámetro el modelo



“jardín de infantes”. Este proceso ocurrió de manera variada y según las características idiosincráticas de cada UDI, incluyendo su contexto socioeconómico y el perfil de las coordinadoras del espacio.

Por lo tanto, las características de este modelo de gestión han contrastado desde el comienzo con las UDI de gestión municipal y del tercer sector, cuyo origen es más reciente y motivado por el objetivo inicial de actuar como centros de cuidado infantil exclusivamente. Si bien el personal de sala contaba con menor cantidad de años de experiencia en el cuidado de niños, las UDI municipales y del tercer sector incluidas en el proyecto habían fomentado considerablemente la participación del personal en cursos de capacitación específicos y promovido la incorporación de algunas educadoras con estudios formales como maestras jardineras.<sup>2</sup> Desde el punto de vista del personal, la contracara de la presencia de educadoras mejor preparadas era la escasa cantidad de las mismas por sala, en particular comparado con las UDI provinciales. A lo que se suma una mayor rotación del personal, o bien dentro de la institución (entre salas), dentro del sistema (las municipales) o hacia instituciones del sistema educativo formal que les ofrece mejores condiciones laborales (en particular, aquellas educadoras con credenciales formales que trabajan en espacios del tercer sector organizados según las pautas para jardines de infantes y reconocidos por la autoridad educativa). Mientras que la rotación no fue señalada por el personal de las UDI no provinciales como un problema para el funcionamiento cotidiano, la poca cantidad de personal fue señalada con frecuencia como un problema que típicamente pone en crisis a los espacios frente a cualquier situación imprevista, como por ejemplo la ausencia de alguna de las cuidadoras.

---

<sup>2</sup> Como se señaló previamente, se plantea la pregunta de en qué medida este resultado es generalizable al conjunto de las UDI no provinciales.

# Los impactos de la intervención en los espacios de primera infancia: la transformación de los espacios y la capacitación del personal

En su aspecto esencial, el proyecto Crianza Juntos consistió en una intervención en los espacios de primera infancia comprendidos en el programa UDI a fin de mejorar su organización y promover una metodología de trabajo con los niños y las niñas de sectores vulnerables favorable a su desarrollo emocional y cognitivo en esa etapa clave de la vida. Los dos componentes decisivos de la intervención fueron la reorganización de los espacios y las rutinas, y la capacitación de la totalidad del personal a partir de una estrategia de cuidado y trabajo con los niños y las niñas según las pautas del método Montessori. Los resultados obtenidos reflejaron múltiples cambios en todas las instituciones, relacionados principalmente con la distribución de los espacios, la disposición y naturaleza de los materiales de trabajo, las actividades en sala y la organización de las rutinas de alimentación, pese en que en este último puntolos cambios fueron menores y muy variables.

En este sentido, cabe señalar que, en líneas generales, las dos instancias de monitoreo posteriores a la capacitación arrojaron una valoración positiva de la misma por parte del personal de las UDI en sus diferentes funciones (coordinación, tareas de sala, cocina y limpieza). En general, todas las UDI incluidas en el proyecto valoraron la adquisición de herramientas necesarias para el trabajo cotidiano con los niños y la importancia de una perspectiva como la propuesta por el método Montessori, que, al colocar al niño y su desarrollo como peocupación principal del modelo de crianza, contribuye a valorizar y dotar de sentido el trabajo cotidiano que se realiza en esos espacios. Esta valoración se percibió claramente y fue muy

marcada en las UDI de gestión provincial. En ellas, el trabajo en los espacios y la capacitación recibida contribuyó a revertir lo que el personal reporta como una “sensación de abandono” que caracterizó a estas instituciones desde el final del programa Casas Solidarias, a mediados de los 2000s.

En paralelo, en cuanto a la incorporación de la pedagogía Montessori, las entrevistas semi-estructuradas realizadas luego de capacitación identificaron una cierta incorporación “subjetiva” de los lineamientos del método, en particular la propuesta de promover el desarrollo de los niños y las niñas como sujetos autónomos e independientes. Trabajar en base a una metodología estructurada produjo un impacto favorable en el ámbito laboral cotidiano, como se pudo observar en la actitud predominante de las educadoras durante la etapas intermedias y finales del proyecto. En particular, el personal de las UDI reporta una comunicación más fluida y frecuente en los equipos de trabajo, motivada por la implementación del proyecto y las actividades de “puesta en común” de los avances y desafíos.

La incorporación del método Montessori en las rutinas de trabajo estuvo acompañada, no obstante, por algunas reticencias o escepticismo inicial respecto a su eficacia. Esas reticencias fueron más frecuentes entre el personal de sala con formación docente previa, ya que algunas de las propuestas del método entraban en tensión con su entrenamiento formal. El escepticismo, además, estuvo frecuentemente asociado a la idea de que algunas de las pautas del método -como la promoción del trabajo autónomo por parte de los infantes o el carácter autocontenido de la intervención de las cuidadoras en el trabajo en sala- eran difícilmente aplicables en el trabajo con la población infantil que concurre a las UDI. Por ejemplo, una preocupación recurrente expresada por las cuidadoras se refería a la incongruencia entre las pautas de trabajo y convivencia propuestas por el método y el carácter frecuentemente desestructurado y marcado a veces por la violencia, que caracteriza la realidad cotidiana de los hogares de los que provienen los niños. Estas preocupaciones se tradujeron muchas veces en demanda de mayor capacitación y/o mayor acompañamiento “en territorio”. Como se describe más abajo, esta demanda fue incorporada en las visitas de seguimiento de las capacitadoras de FAMM y el equipo de implementación, durante las cuales se proporcionaron indicaciones “in situ” y recomendaciones para el trabajo en sala y la resolución de situaciones cotidianas.

Otros componentes centrales de la intervención se relacionan con la reorganización de las rutinas, la distribución de los espacios y la incorporación de nuevos materiales de trabajo. Por un lado, según las pautas del método Montessori, las salas se reorganizaron en espacios de Nido (45 días a 18 meses o cuando el niño sostiene la marcha firmemente) y Comunidad Infantil (18 meses a 3 años). Esto implicó que el rango etario de los niños que asiste a la UDI fuera redefinido. Este cambio fue más notorio en las UDI de gestión provincial, en las que se incorporaron o rehabilitaron las salas maternas, que habían existido pero que en la mayoría de los casos habían dejado de funcionar. Las UDI municipales y una de las UDI de OSC (San Juan Bautista) no incorporaron salas maternas en el marco del proyecto, principalmente por restricciones de personal y las dificultades asociadas al trabajo con niños de esa franja etaria. La restante, Identidad Vecinal, sí generó un espacio Nido. En este caso, la implementación de la sala maternal se vio favorecida por el rol que cumple la UDI dentro de la organización: el cuidado de los niños de las trabajadoras del espacio CEC que funciona en el mismo edificio.

La redefinición de las edades en las salas estuvo acompañada, en muchos casos, de cambios en los criterios de admisión. Estos cambios fueron más pronunciados en las UDI provinciales, que mostraron una marcada tendencia a disminuir la edad de los niños inscriptos, favoreciendo a los más pequeños, quienes típicamente tienen un proceso de enseñanza y adaptación más abierto a nuevos cambios. En cambio, estos cambios fueron menos pronunciados en las UDI municipales y de OSC, quienes, en general, mantuvieron los criterios de admisión y los rangos etarios que venían implementando anteriormente. En algunos casos, el cambio en los criterios de admisión se vio moderado por la inexistencia de otros dispositivos que pudieran absorber a los niños de 3 y 4 años que dejarían de contar con una vacante en la institución. En otros casos, los cambios fueron relativamente inconsistentes con el perfil de la demanda en la zona de la UDI y, por lo tanto estuvieron asociados a una disminución de la matrícula. Esto se asocia a un comentario recurrente recogido por el equipo de monitoreo: las madres y familias de la población que atienden las UDI son en general reticentes a enviar a niños o niñas menores de un año a los espacios de primera infancia (o jardines maternas). En los casos en que los nuevos criterios implicaron una reducción de la matrícula, hubo dos tipos de consecuencias: por un lado, una proporción menor de niños con respecto a la cantidad de educadoras facilitó el trabajo en sala; por otro lado, algunas educadoras plantearon dudas

respecto a la razonabilidad de reducir la matrícula en contextos de alta vulnerabilidad social.

Asimismo, se introdujeron cambios en el período de adaptación, que pasó a realizarse de manera escalonada y con menor cantidad de niños por día. Cabe señalar que, aun cuando algunas docentes se mostraron escépticas respecto de la eficacia de este procedimiento en la segunda visita de monitoreo, en la visita final se registró una sensación de satisfacción generalizada respecto, gracias a lo cual se logró que los niños se adaptasen con mayor facilidad y más rápidamente que años anteriores.

Los espacios de trabajo al interior de las UDI sufrieron también una marcada transformación, lo que se reflejó principalmente en espacios más despejados, con un mayor orden y con materiales ubicados al alcance de los niños para favorecer su autonomía. La transformación interna de los espacios fue un proceso que se verificó en todas las UDI incorporadas al proyecto y significó una modificación apreciable de los ambientes donde transcurren las actividades de los niños. En algunos casos, usualmente en aquellas UDI que tenían restricciones de espacio o mantuvieron modalidades de trabajo previo, se asignaron espacios diferenciados para actividades grupales e individuales. En la mayoría de ellas, además, se reorganizó el espacio de la sala agrupando las actividades vinculadas al lenguaje, la motricidad gruesa y fina, la vida diaria, la música y el arte, entre otras, en espacios asignados especialmente para cada una de ellas.

Asimismo, se observaron cambios significativos en los materiales de trabajo, tanto en la incorporación de materiales nuevos como en la adaptación de los existentes. En la mayoría las UDI se observó una combinación de materiales de trabajo preexistentes, otros adaptados según lo observado en la capacitación por el propio personal, y algunos nuevos provistos por la PBA, según las pautas de FAMM en el marco del proyecto Crianza Juntos. En las UDI provinciales, esta proporción aumentó en favor de materiales nuevos durante la última visita del equipo de monitoreo, gracias a la recepción de aquellos que todavía no habían sido incorporados a los espacios de trabajo en las etapas anteriores. En las UDI de gestión municipal, los materiales incorporados en el marco del proyecto fueron en general adaptados o confeccionados por el personal o, en menor medida, provistos por el Municipio de Pilar a través de la gestión de la coordinadora de los CDI. Mientras que las UDI del tercer sector recibieron algunos materiales nuevos provistos por la PBA, adaptaron

materiales existentes y recurrieron a donantes privados para suplir necesidades específicas. El punto es relevante porque uno de los rasgos distintivos del método Montessori se vincula al trabajo autónomo con materiales específicos diseñados con tal fin. Si bien alguno de esos materiales pueden ser sustituidos por materiales equivalentes, la adopción de una modalidad de trabajo según las pautas del método Montessori en espacios de primera infancia plantea necesariamente una pregunta respecto a cómo se gestionarán los recursos necesarios para asegurar la provisión de esos insumos.

La incorporación de materiales de trabajo nuevos, en particular aquellos específicos del método Montessori, fueron integrados en las rutinas diarias con resultados positivos respecto a la autonomía de los niños en los espacios de trabajo. Estos cambios fueron reportados por las educadoras en la última visita de monitoreo para todas las edades, aunque con especial énfasis para los niños más pequeños que asisten a Nido, donde los materiales favorecen la motricidad y el desplazamiento autónomo. En general, los espacios Nido son los que arrojaron resultados más satisfactorios en este sentido, tanto en términos de la disponibilidad de materiales de trabajo, como de la adaptación de los niños a las nuevas pautas de trabajo y la satisfacción de las educadoras con los cambios implementados y la rutina de trabajo en sala.

Por otra parte, también se han incorporado diferentes cambios en las rutinas de ingreso y egreso de los niños, y las de alimentación. En primer lugar, todas las UDI modificaron su rutina de ingreso para favorecer la independencia de los niños respecto de sus padres. Como consecuencia, los niños han aprendido -con mayor o menor dificultad- a desenvolverse de manera autónoma antes de ingresar a los espacios de trabajo. Aun cuando el personal ha manifestado dificultades (en algunos casos de magnitud apreciable) para lograr la completa autonomía y concentración de los niños en cada una de las actividades, en líneas generales se observó una percepción positiva sobre cómo reaccionan los niños a las nuevas pautas de trabajo. Durante la implementación de estos cambios, fue generalmente valorado el trabajo del equipo de implementación de CEPE y FAMM, en particular su presencia para acompañar al personal de las UDI en la adecuación de espacios y materiales y en la adopción de las nuevas pautas de trabajo con los niños. Esa presencia fue considerada decisiva para allanar algunas de las dificultades vinculadas al proceso de implementación y para disminuir la incertidumbre frente a los cambios.

Finalmente, los cambios en las rutinas de alimentación y hábitos de higiene se vincularon a una mayor autonomía y participación de los niños en cada una de las actividades. En este punto, cabe señalar que las principales dificultades para la implementación de cambios en las rutinas de higiene de los niños y las niñas (por ejemplo, independencia en la concurrencia al baño) están relacionados con la distribución de los espacios y la infraestructura de las salas, más que con la imposibilidad de lograrlo o la falta de voluntad del personal para implementarlos. A su vez, se ha registrado una incipiente incorporación de pautas de nutrición saludables, específicamente en el caso de las UDI de gestión municipal. En este caso, la presencia y colaboración de un equipo de nutricionistas y una coordinación centralizada de los CDI, permitió que los cambios propuestos para disminuir el consumo de alimentos procesados e incorporar frutas y verduras y preparaciones más simples fueran mayores y se implementaran más rápidamente. En las UDI de gestión provincial, en cambio, no hubo cambios en este aspecto, en parte porque no hubo una directiva clara en este sentido por parte de las autoridades provinciales y, en parte, según la percepción del personal de las UDI, porque los insumos entregados por el proveedor de alimentos no son consistentes con las pautas sugeridas en el marco del proyecto Crianza Juntos.

# Los desafíos en el proceso de implementación

Si bien todas instituciones demostraron avances significativos en la implementación del modelo pedagógico propuesto, también se detectaron dificultades asociadas a la infraestructura de las UDI y la incorporación plena por parte de las educadoras de las pautas de trabajo recibidas durante la capacitación de FAMM.

El primero de los desafíos está relacionado directamente con la estructura edilicia. Esta ha demostrado ser un fuerte condicionante en varios casos, especialmente en aquellas instituciones donde la falta de espacio y la adecuada disposición aparecieron recurrentemente como un obstáculo, incluso durante la etapa de diagnóstico. Mientras que las UDI de gestión provincial cuentan con espacios más amplios en las salas y una infraestructura edilicia sólida, la falta de mantenimiento en alguna de ellas o la no adecuación de la infraestructura existente en función de las pautas de trabajo propuestas fueron un obstáculo durante la etapa de implementación. Por ejemplo, el cambio en la disposición de las salas de Nido y Comunidad Infantil en función de los espacios disponibles, sin el acompañamiento de una reforma edilicia adecuada, aumentó las dificultades del personal para realizar actividades cotidianas como el cambiado de pañales o la promoción de la higiene personal de los niños de forma autónoma e independiente. Adicionalmente, la expectativa de que estos cambios tendrían lugar y el hecho de que no llegaran a producirse no favoreció la motivación del personal en las etapas posteriores del proyecto.

Por su parte, las UDI de gestión municipal, una UDI del tercer sector y una UDI provincial tuvieron problemas específicos asociados a la distribución y amplitud de los espacios. En todas ellas, las salas funcionan en espacios reducidos y de difícil circulación para los niños, lo que condujo al personal a implementar parte de las actividades (sobre todo las rutinas alimenticias y algunas de las actividades individuales del método Montessori) en espacios comunes como el pasillo o SUM para que pudieran funcionar adecuadamente. En algunos casos, estos espacios eran



también espacios de circulación dentro de la institución, lo que limitó el objetivo de generar espacios para el desenvolvimiento autónomo de los niños. No obstante estas dificultades, durante la última etapa del trabajo se observó que, aun con estos obstáculos, los niños habían incorporado satisfactoriamente las rutinas de llegada, alimentación y trabajo en las salas y que sabían lo que tenían que hacer desde el momento de ingreso a la UDI.

El segundo desafío que se distingue es de naturaleza procedimental o práctica y se refiere a la aplicación de los contenidos aprendidos durante el proceso de capacitación a las actividades cotidianas. En este sentido, una conducta recurrente del personal de las salas durante la implementación de las nuevas pautas de trabajo fue la incertidumbre respecto a la correcta implementación de los lineamientos aprendidos. Por lo tanto, pese a la presencia y asistencia del equipo de FAMM durante todo el proceso, al momento de trabajar con los niños por su cuenta gran parte del personal se mostró inseguro respecto de cómo implementar correctamente lo aprendido durante la capacitación. Más aún, en el transcurso del trabajo de campo, varias educadoras manifestaron dificultades para resolver adecuadamente situaciones del trabajo cotidiano en el marco de la nueva propuesta pedagógica, una situación que, en muchos casos, las llevó a recurrir a actividades previas “comprobadas” que les ofrecían “garantías”. Cuando el personal observó un resultado positivo de las mismas, se incorporaron a las rutinas de trabajo cotidianas ya que les garantizaban el orden del espacio de trabajo con los niños por mayor cantidad de tiempo. Esta adecuación “práctica” y “en contexto” de las pautas de trabajo recibidas, sin una guía por parte de capacitadoras con competencias específicas, redundaba probablemente en una versión idiosincrática de la estrategia pedagógica, lo que potencialmente puede comprometer los objetivos buscados. En este sentido, la solución parece residir en un mayor seguimiento del trabajo en los espacios y capacitaciones periódicas “en territorio” y basadas en el modelado de situaciones de manera de ir incorporando y resolviendo las situaciones planteadas en el trabajo cotidiano.

No obstante estas dificultades, durante la última etapa de monitoreo se observó una cierta consolidación de los cambios. Por ejemplo, una mayor incorporación de las presentaciones propias del método Montessori por parte de las educadoras, una mayor autonomía de los niños en sus actividades y desplazamientos dentro de los espacios, y una mayor incorporación del trabajo individual en sala. Sin embargo,

estos avances están atravesados por la tensión entre nuevas y viejas prácticas de cuidado.

La misma tensión se observó en la permanencia de prácticas y actividades propias de las modalidades de trabajo previas que permanecieron inalteradas. Estas se relacionan con el desarrollo de ciertas actividades en sala, principalmente tareas grupales en Comunidad Infantil, donde asisten niños más grandes que se aburrían, se dispersaban rápidamente y perdían la concentración con mayor facilidad que los bebés. En estos casos, las educadoras manifestaron que aún recurren frecuentemente a actividades que solían utilizar cuando los niños se muestran ansiosos o alterados por algún motivo. Detrás de esta decisión se percibió la dificultad del personal de sala para lidiar con el gran volumen de niños que tiene a cargo y con la falta de materiales para trabajar con ellos, en cantidad suficiente y adecuados a la edad de cada espacio. Este punto fue especialmente problemático en las UDI de gestión municipal, que tienen la relación más desfavorable entre número de niños y educadoras en sala. Pero incluso en las UDI de gestión provincial, donde esta proporción es más favorable, se registró una percepción generalizada de que resulta difícil balancear el trabajo con los niños de manera individual, tal como lo propone el método Montessori, con la necesidad de intervenir para lidiar con situaciones regulares problemáticas que demandan una mayor atención por parte de los adultos.

En muchos casos, además, las educadoras advirtieron sobre la falta de herramientas adecuadas en el marco de la capacitación recibida para resolver situaciones de trabajo cotidiano y la ausencia de materiales apropiados para el trabajo con los niños. Paradójicamente, esta situación fue señalada con mayor frecuencia por el personal de las UDI de gestión provincial, que fue el que recibió mayor cantidad de materiales de trabajo en el marco de proyecto. En cambio, las UDI de gestión municipal, que prácticamente no recibieron materiales, no identificaron esta ausencia como un problema especialmente grave, aunque sí señalaron la falta de variedad de materiales como un problema, sobre todo para el trabajo con los niños de mayor edad. Esta aparente inconsistencia se explica probablemente por el hecho de que las UDI de gestión provincial desarrollaron altas expectativas al comienzo del proyecto sobre la magnitud de los cambios que sobrevendrían en términos de infraestructura y materiales, expectativas que, según resulta de las entrevistas, no llegaron a cumplirse. En el caso de las UDI municipales, en cambio, no hubo tales

expectativas y existe una mayor cercanía con la dirección que gestiona los CDI, que acompaña el trabajo de los espacios de una manera que, por motivos de escala, no resulta factible en las UDI provinciales. Esto facilitó iniciativas informales por parte de las educadoras para sustituir los materiales de trabajo por otros de elaboración “casera”, al igual que compras puntuales para suplir necesidades específicas.

Otro aspecto en el que no hubo cambios significativos es respecto a la realización de evaluaciones periódicas del trabajo del personal en sala o de la evolución de los niños respecto a ciertos objetivos pedagógicos. El proyecto no llegó a modificar lo observado durante la etapa de diagnóstico: aquellas instituciones que habían establecido procedimientos claros para evaluar el trabajo en sala y monitorear el desarrollo infantil lo siguieron haciendo, mientras que las que carecían de estas prácticas no las desarrollaron en el marco del proyecto. Cabe aclarar que las primeras son casos excepcionales, mientras que las segundas constituyen la situación más frecuente. Dadas las dificultades que se han detectado entre la población infantil que concurre a las UDI, asociadas a su edad y contexto socioeconómico -como situaciones de desarrollo madurativo de los niños y casos de violencia familiar-, la ausencia de mecanismos de monitoreo y reporte a los padres o a los dispositivos judiciales o de salud pertinentes atenta contra la detección temprana y la resolución de situaciones problemáticas. La ausencia de mecanismos de evaluación del trabajo en sala, además, priva a las instituciones de un mecanismo para el monitoreo y la mejora de las rutinas de trabajo en sala.

Finalmente, la relación con los padres ha permanecido prácticamente inalterada, especialmente en lo que refiere a los canales de comunicación. Mientras que la mayoría de los padres entrevistados manifestó desconocer el método de enseñanza propuesto por el proyecto Crianza Juntos, todos ellos valoraron positivamente las actividades y rutinas incorporadas en el desempeño de sus hijos, tanto en la UDI como en las tareas que realizan en sus propios hogares. Los talleres de crianza propuestos por FAMM en los espacios fueron muy valoradas por las educadoras y las familias que asistieron, pero a los mismos solo concurrió un grupo minoritario de familias que están muy involucradas con el trabajo de la institución. Otro grupo, más numeroso, se mantuvo al margen de la actividad. En este sentido, dado que el acompañamiento de los padres resulta fundamental en este tipo de procesos, la prescindencia o falta de involucramiento en el proceso puede disminuir el impacto del proyecto.

# Resultados y desafíos del proceso de implementación: un balance

La experiencia de implementación del proyecto Crianza Juntos, en su escala acotada pero representativa de la heterogeneidad de instituciones beneficiarias de las becas UDI y su extendida distribución geográfica, arrojó, en balance, una serie de resultados y aprendizajes.

En primer lugar, la capacitación de FAMM brindada al personal de las UDI en base a las pautas del método Montessori influyó positivamente para revertir una cierta sensación de abandono, de larga data, que se identificó inicialmente en las UDI provinciales, dotándolas de herramientas necesarias para el trabajo con los niños. La capacitación mejoró en algunos casos la dinámica interna de las instituciones y promovió el trabajo en equipo, condiciones fundamentales para producir transformaciones organizacionales y que contribuyeron a revalorizar el trabajo que se realiza en esos espacios. Dentro de los principios que fundamentan el método, fue especialmente valorada la comprensión del niño como un sujeto autónomo y capaz, al igual que la importancia que tiene el entorno y la actitud de los adultos que interactúan con él para promover el desarrollo integral desde una perspectiva de derechos. Esto es especialmente relevante si se tiene en cuenta que los niños que asisten frecuentemente a la UDI pertenecen a estratos socioeconómicos vulnerables. Muchos de estos niños sufren mayores privaciones materiales y tienen más dificultades para hacer efectivos sus derechos.

La intervención planteó nuevas pautas de trabajo en las UDI, en base a los lineamientos del método Montessori: la redefinición de la franja etaria atendida para incorporar niños de menor edad, la reorganización de los espacios, la adecuación del mobiliario y de los materiales para un nuevo uso pedagógico, y transformaciones en la manera de trabajar y en el contenido propuesto a los niños por las educadoras. En particular, la atención a menores de 18 meses está cubierta

en una pequeña proporción de las UDI y el proyecto Crianza Juntos promovió la apertura de salas maternas en las UDI provinciales y propuso una forma de trabajo con este rango etario, ya que no contaban con demasiadas herramientas.

Para los educadores, los cambios mencionados significaron ambientes más organizados y pautas más claras, aunque desafiantes, para el trabajo con los niños. La implementación fue efectiva en instaurar nuevas rutinas de adaptación y promovió la transformación de los espacios de trabajo para crear ambientes integrados que favorezcan la movilidad y la independencia de los niños. Asimismo, se logró integrar rutinas asociadas al momento de compartir la mesa y, en casos puntuales, cambios en las pautas de alimentación para incorporar alimentos más saludables. En el proceso de implementación se hizo evidente que la introducción de cambios en los hábitos de alimentación requiere un trabajo previo con los equipos técnicos a cargo de definir las pautas de nutrición. También se debe atender a las limitaciones planteadas por los compromisos contractuales preexistentes de las agencias públicas con los proveedores de insumos.

En las visitas de monitoreo, en tanto, se pudo comprobar que los niños habían incorporado algunos hábitos de trabajo individual con los materiales disponibles en sala, aunque en muchos casos coexistían aún con un gran porcentaje de actividades grupales asociadas a la enseñanza tradicional. Como consecuencias de estos cambios, padres y educadores reportaron en las entrevistas haber percibido algunos cambios consistentes con una mayor autonomía e independencia en los niños, especialmente en el entorno de sus hogares. Para determinar si esta nueva propuesta pedagógica puede mejorar el desarrollo cognitivo, el CEPE llevó adelante una evaluación cuantitativa basada en un instrumento de medición estandarizado, para establecer la línea de base o punto de partida en el que se encontraban los niños y las niñas al momento de empezar a trabajar bajo las pautas de la pedagogía Montessori. En paralelo, se realizó la misma medición en otras UDI de la provincia que poseen características socio-demográficas y geográficas similares a las UDI en las que se implementó Crianza Juntos. Al momento de la publicación de este informe, los resultados obtenidos indican que, al comienzo de la intervención, los indicadores promedio de desarrollo cognitivo y emocional de los niños que concurren a las UDI de tratamiento no difieren de manera estadísticamente significativas de las medidas obtenidas para los niños del grupo de control. El CEPE se propone realizar una segunda medición en noviembre de 2019 para evaluar si

hubo algún impacto medible, en términos de diferencias en los indicadores de uno y otro grupo, como consecuencia de la intervención.

Uno de los aprendizajes que dejó la implementación es que resulta fundamental hacer un adecuado manejo de las expectativas de los espacios y las personas involucrado en un proceso de cambio, especialmente en relación a la propuesta de infraestructura y equipamiento. En el caso de Crianza Juntos, por ejemplo, las expectativas iniciales del personal de las UDI provinciales respecto al alcance de la intervención no llegaron a cumplirse. Parte del personal de esas UDI percibieron esto como “promesas incumplidas” y eso redundó en una cierta frustración, que afectó negativamente el grado de compromiso con el que encararon la nueva modalidad de trabajo. Además, la incertidumbre sobre la continuidad de la nueva modalidad de trabajo frente a un eventual cambio de gobierno funcionó como un límite al compromiso en algunos casos, y al arraigo de los cambios propuestos en otros.

Hubo también desafíos asociados a la adopción del método Montessori por parte de las educadoras, principalmente por el lapso relativamente breve de implementación del proyecto, la duración de la capacitación y el limitado modelado de situaciones en contexto. Esto implicó, como se describió, que en ocasiones las educadoras tuvieron dificultades para adaptar los aprendizajes del método al contexto particular de cada UDI. A su turno, estas dificultades llevaron a que algunas educadoras caracterizaran el método como poco flexible, en tensión con las pautas de trabajo previo, y demasiado desafiante para el grupo de niños con el que trabajan las UDI. En resumen, se han identificado desafíos específicos vinculados método Montessori, como la percepción de cierta rigidez en algunos contextos o la adecuación de la propuesta pedagógica para chicos de entornos socioeconómicos vulnerables, y su carácter disruptivo respecto de saberes formales con los que contaban algunas educadoras con formación terciaria. Esto invita a explorar estrategias de adaptación del método a contextos vulnerables que anticipen algunas de estas dificultades, al igual que propuestas de trabajo complementarias o alternativas que disminuyan las exigencias sobre los saberes previos de las cuidadoras y los requerimientos edilicios o de materiales pedagógicos específicos. Esta exploración debería balancear los aspectos positivos descritos en este estudio con los desafíos señalados.

# Las recomendaciones de política pública

El balance de logros y aprendizajes que dejó la implementación del proyecto Crianza Juntos permitieron trazar una serie de consideraciones que podrían ser incorporados en el diseño un programa de primera infancia, provincial o de mayor alcance.

## Diseñar servicios de crianza, educación y cuidado integrales para los niños

Los espacios de primera infancia fueron concebidos originalmente como ámbitos de contención social y diseñados como mecanismos de transferencia de ingresos a sectores vulnerables, con el objetivo expreso de garantizar la alimentación y ciertos estándares mínimos de cuidado, para niños menores a 3 años, a un segmento de la población que no tiene acceso a servicios de este tipo en el sector privado. Dichos espacios pueden ser potenciados a partir de una propuesta integral que incorpore un componente pedagógico bien articulado, que atienda al desarrollo infantil en los primeros años de vida y favorezca la posterior incorporación de las niñas y los niños al sistema educativo formal. Constituyen, además, ámbitos estratégicos para la difusión de pautas de alimentación saludable y de prevención y cuidado de la salud entre familias de sectores vulnerables en una etapa clave del desarrollo infantil.

La literatura sobre políticas para la primera infancia en la región a la que se hizo referencia en la segunda sección de este estudio ha identificado dos condiciones necesarias, entre otras, para la efectividad de estos programas y su sostenibilidad en el tiempo: la generación de capacidades estatales específicas y la existencia de una fuente de financiamiento suficiente y garantizada. Respecto a la primera condición, se debe contar dentro de los equipos técnicos del programa con personal idóneo que contemple los distintos aspectos involucrados en el desarrollo infantil como pedagogía, psicología, nutrición, salud, entre otros.

## **Acompañar a las familias en la crianza de los niños, considerando integralmente la comunidad**

La corresponsabilidad de las familias y el entorno social inmediato en el cuidado y desarrollo de los niños es otro elemento clave para la efectividad de las intervenciones dirigidas a la primera infancia. En este sentido, es aconsejable considerar distintas acciones y métodos para asistir a la diversidad de familias que acuden a los espacios de primera infancia. Por un lado, parece necesario desarrollar programas especiales para las familias en situación de alta vulnerabilidad socioeconómica que no logran acceder hoy a las UDI. Esto podría lograrse a través de la divulgación en medios masivos de comunicación -como televisión, radio o redes sociales- de mensajes sobre crianza, educación y cuidado, que provean pautas de cuidado practicables en los hogares. Por otro lado, se pueden planificar y sistematizar visitas domiciliarias a las familias que sirvan para guiarlas hacia las prestaciones necesarias para el mejor desarrollo integral de los niños.

No obstante el alcance masivo que puede tener una campaña de comunicación, los espacios de primera infancia constituyen un dispositivo clave para la difusión de pautas de crianza y cuidado, desde el punto de vista del desarrollo cognitivo, la alimentación y la salud de familias de sectores vulnerables. Iniciativas orientadas a incorporar pautas claras, fundadas en estrategias comprobadas de trabajo con la primera infancia, permitirían potenciar el trabajo que realizan esos espacios. Esto requiere que la agencia a cargo de esos espacios se comprometa con el desarrollo de pautas de cuidado claras, sencillas, aplicables en contextos caracterizados por diversas privaciones materiales y simbólicas. Además, estas pautas deberían idealmente estar basadas en el consenso de los expertos sobre temáticas específicas (allí donde tal consenso exista) y en la evidencia disponible sobre qué tipo de intervenciones resultan más efectiva para este tipo de población infantil.

## **Implementar gradualmente un programa basado en una propuesta de cuidado de calidad**

La literatura comparada ha mostrado también consistentemente que la mayoría de las políticas de primera infancia exitosas se conciben en base a las capacidades de cuidado que existen en la comunidad, en particular, en los entramados sociales y en



los espacios comunitarios de la población de menores recursos a las que pertenecen los niños (Aulicino y Díaz Langou, 2015; De Achaval, 2015; López-Boo et al., 2016; Vargas Barón, 2009). El objetivo de esas políticas ha sido poner en valor y potenciar esas capacidades de cuidado, mediante transferencias monetarias que remuneran el trabajo (generalmente femenino) involucrado y la difusión de pautas orientadas a garantizar derechos y promover el desarrollo y bienestar infantil. Típicamente, se trata de mujeres que se encuentran difundiendo pautas vinculadas, por ejemplo, a la lactancia, la alimentación y el cuidado de la salud, y que se convierten en referentes de la comunidad. Tales políticas se implementan frecuentemente en contextos de restricción fiscal. Desde esta perspectiva, constituyen una respuesta costo-efectiva a la necesidad de promover políticas que atiendan a las necesidades de la primera infancia en circunstancias en las que no resulta factible -y quizás, tampoco eficiente- la creación de dispositivos estatales para atender a esas necesidades.

El hecho de que los espacios de primera infancia se apalanquen sobre las capacidades de cuidado existentes en la sociedad civil y, en particular, en las organizaciones comunitarias plantea, desde el punto de vista de la política pública, dos problemas. Por un lado, un problema de la calidad de las pautas de cuidado que allí se aplican, vinculado a su vez a las destrezas y capacidades de esas organizaciones. Por otro lado, un problema de monitoreo sobre lo que ocurre en esos espacios de primera infancia, de manera de garantizar ciertos estándares de calidad, la protección de derechos y que los recursos que se destinan a estos espacios tengan los impactos esperados.

Desde el punto de vista de la calidad de las pautas de cuidado, resulta importante entonces potenciar el componente pedagógico de las actividades que se desarrollan en esos espacios, incorporando además pautas claras de alimentación, promoción de la salud y resolución de problemas de vulneración de derechos. Desde el punto de vista del monitoreo, en tanto, es posible concebir un proceso de autoselección de los actores de la sociedad civil y los niveles locales de gobierno, por el cual espacios con uno u otro tipo de afiliación institucional se postulan para incorporarse a un programa de primera infancia que combina criterios más exigentes con incentivos positivos (materiales o simbólicos) para facilitar el cumplimiento estas nuevas pautas. Entre esos incentivos se pueden incluir la asistencia técnica y la identificación de otras fuentes de financiamiento estatales para fortalecer los

espacios en términos de infraestructura, equipamiento, capacitación, etcétera. La autoselección de los espacios tiene el objetivo de disminuir los costos de monitoreo inicial, incorporando al programa contrapartes de la sociedad civil y de gobiernos locales que expresen un compromiso claro con el mejoramiento de las prácticas de cuidado, educación y crianza en sus espacios de primera infancia.

En el caso de las organizaciones de la sociedad civil, la selección para la incorporación al programa debería balancear dos criterios: las capacidades de la organización -un elemento importante desde el punto de vista de la efectividad de la intervención- y el grado de vulnerabilidad social de la población infantil que atiende -claves desde el punto de vista de la protección de los derechos y los objetivos de promoción social del programa. Para precisar ambos criterios es necesario el fortalecimiento de las capacidades técnicas de la agencia a cargo. En el caso de las UDI de gestión municipal, la adhesión al programa debería estar acompañada del compromiso a generar capacidades a nivel local -por ejemplo, el perfil del funcionario responsable de gestionar el programa y la conformación de un equipo técnico con capacidad de trabajo territorial- e idealmente del compromiso de recursos del propio gobierno local para el mejoramiento de los espacios (infraestructura y equipamiento). Al igual que en el caso de las organizaciones de la sociedad civil, el programa debe ofrecer incentivos positivos que vuelvan atractiva a la iniciativa.

### **Articulación con programas nacionales y provinciales**

Parece importante también potenciar el impacto de las transferencias monetarias que se realizan en el marco de políticas orientadas a la primera infancia mediante la articulación con otros programas nacionales y provinciales que puedan proveer recursos para la resolución de las necesidades operativas de esos espacios. De esta manera, un programa de primera infancia, además de funcionar como una agencia de transferencia de recursos monetarios a los espacios organizados bajo diversas figuras institucionales, podría operar también como un agente facilitador de la identificación de fuentes de financiamiento y el acceso a esos recursos para las organizaciones y municipios que atienden este segmento de la población. Asimismo, es importante evitar la duplicación de rendición de cuentas que las organizaciones

deben hacer a sus “donantes” e intentar alinear las contribuciones de modo que se maximicen sus efectos.

La implementación de un modelo de cuidado integral para los espacios de primera infancia requiere, en este sentido, consolidar los equipos de la agencia a cargo de la implementación y fortalecer su capacidad técnica. El desarrollo de estas capacidades favorecería un aumento de las capacidades de coordinación interagencias y entre niveles de gobierno, que resultan claves para la implementación de una política integral para la primera infancia. Por ejemplo, un programa de este tipo podría identificar fuentes de recursos para la transformación edilicia e idealmente facilitar que esos fondos estén disponibles para las organizaciones y/o municipios que adhieran al programa. Adicionalmente, podría identificar recursos o programas de otras agencias que faciliten la resolución de algunos de los problemas que típicamente aparecen en estos espacios cuando atienden a poblaciones vulnerables en esta franja etaria (problemas de violencia familiar, retraso madurativo, etc.). Esto supone dotar al programa de capacidades de gestión y visibilidad dentro de la administración para allanar estas tareas de coordinación.

## **Monitorear la implementación del programa y evaluar el impacto en el desarrollo infantil**

El proceso de monitoreo y evaluación puede contribuir al diseño e implementación de un modelo de cuidado en base a la evidencia de aquello que funciona. Un sistema de monitoreo de operaciones provee retroalimentación y también genera una iteración dinámica que permite comparar el desempeño entre pares. La implementación de este tipo de sistema requiere necesariamente el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los equipos a cargo de la implementación. Además del monitoreo de las operaciones, es recomendable que la política incorpore una estrategia clara para la evaluación de los impactos de intervenciones o modelos de cuidado alternativos, lo que resulta fundamental para determinar la efectividad de este tipo de intervenciones en base a evidencia. Estas evaluaciones deberían combinar mediciones longitudinales del progreso de los principales indicadores de desarrollo infantil en los niños: desarrollo cognitivo, lenguaje, desarrollo motor y desarrollo socio-emocional.

En el mediano y largo plazo, sería deseable que los programas destinados a la primera infancia contemplen el seguimiento de los niños durante sus etapas siguientes de desarrollo - infancia media, adolescencia y adultez- y evalúen el impacto de las intervenciones en indicadores de salud, bienestar, educación y trabajo en estas etapas del desarrollo. No menos importante es evaluar en qué medida el contexto cercano del niño -padres, hermanos, compañeros, educadores, vecinos del barrio- son mediadores de los efectos de estas intervenciones. Es decir, evaluar en qué medida los cambios familiares, escolares y barriales sirven como andamiaje para explicar el impacto de las intervenciones en primera infancia. Por último, vale destacar que la metodología para evaluar el impacto de estas intervenciones requiere contar como mínimo con un grupo comparable de niños que no reciba intervención (grupo de control) y que la asignación de familias/niños a cada uno de estos grupos sea aleatoria.

### **Articulación con la economía social y el mercado formal de provisión de cuidados**

Un programa de primera infancia basado en la puesta en valor de las capacidades de cuidado existente en las comunidades, además de los impactos que pueda producir sobre los niños, podría tener externalidades positivas para sus familias, comunidades y la economía social en su conjunto. En efecto, en economías desarrolladas, el sector del cuidado es uno de los más dinámicos, con demanda creciente, especialmente para adultos mayores. Es un sector intensivo en mano de obra de calificación media y baja, con habilidades socio-emocionales menos expuestas a la sustitución tecnológica. En Argentina, en particular, la demanda de cuidado de calidad de los niños más pequeños es una realidad que no tiene solución de mercado para los sectores vulnerables. Es también una actividad de gran relevancia para el desarrollo económico y social del país: el buen cuidado de un niño hoy tiene alto impacto en su bienestar y productividad para el resto de su vida. La economía social o economía social y solidaria, en tanto, es aquel sector de la economía que incluye a cooperativas, empresas de trabajo asociado, organizaciones sin fines de lucro, asociaciones caritativas, mutuales y microemprendimientos asociativos, entre otros.

Los actores y las organizaciones de la economía social argentina pueden ser proveedores y/o titulares de espacios de cuidado para la primera infancia. Son actores privilegiados para la gestión de tales espacios, por cercanía y conocimiento de sus comunidades. Esos espacios tiene a su vez el potencial de favorecer la inserción laboral de los adultos que participan de las organizaciones de la economía social de dos maneras: a) quienes ofrecen servicios de cuidado tienen una oportunidad de formarse y certificar sus destrezas en una ocupación con demanda en ascenso; b) quiénes reciben servicios de cuidado para sus hijos e hijas tienen mayores oportunidades para ofrecer trabajo fuera del hogar, lo que resulta especialmente relevante para la participación económica de las mujeres.

En este sentido, las políticas para la primera infancia deberían plantearse articuladas con programas de formación para el trabajo. Esto puede traer aparejados tres beneficios potenciales: remunerar el trabajo de las educadoras o los educadores, lo que típicamente es problemático en los espacios de cuidado no estatales; certificar las competencias adquiridas y facilitar la posterior inserción laboral en tareas de cuidado en ámbitos no estatales o vinculados a la política pública.

Otra manera de involucrar a los actores de la economía social es como proveedores de equipamiento pedagógico y mobiliario infantil para los espacios de primera infancia. Si se establecen especificaciones técnicas y parámetros claros, las organizaciones que desarrollan actividades de carpintería y similares podrían fortalecer sus emprendimientos a partir de las compras del Estado para dotar de materiales a esos espacios. Eventualmente, estos desarrollos podrían redundar en iniciativas de comercialización del tipo “COMPRESOCIAL” o “COMERCIO JUSTO” que, a partir de la certificación de origen, impulse la proyección comercial de materiales didácticos producidos por la economía social.

En suma, un programa que fortalezca las capacidades de cuidados que existen en las comunidades, dotándolos de pautas claras y fortaleciéndolos a partir de la agregación de distintos mecanismos de transferencias orientados a fines específicos, además de los beneficios inmediatos para la primera infancia podría tener una serie de externalidades positivas. La existencia de espacios de calidad para el cuidado de los niños releva a las mujeres de las tareas de cuidado, que tienen un fuerte sesgo de género, y por lo tanto favorece la equidad y la participación femenina en el mercado de trabajo. La formalización y certificación de las destrezas involucradas en las tareas de cuidado, al igual que su valoración monetaria, promueven la inserción

laboral de las educadoras que desempeñan esas tareas. En este sentido, se espera que un programa con estas características favorezca la conformación de un mercado para tales servicios capaz de generar empleo para mujeres de sectores vulnerables. Finalmente, la asignación de recursos para dotar a esos espacios con mobiliario y materiales pedagógicos podría servir para dinamizar la economía social, utilizando la capacidad de compra del Estado para apalancar los proyectos productivos de las organizaciones de la economía social.

# Bibliografía

Acuña, M. (2015). Diagnóstico de la primera infancia en Argentina. Documento de Trabajo N° 142. Buenos Aires: CIPPEC.

Araujo, M.C., y López-Boo, F (2010), Invertir en los primeros años de vida. Una prioridad para el BID y los países de América Latina y el Caribe. Notas técnicas., Inter-American Development Bank, Washington.

Aulicino, C. (2015). El desafío es hoy: un análisis de los retos hacia la integralidad en las políticas de primera infancia en Argentina. El caso del Primeros Años. Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés.

Aulicino, C., Cano, E., Díaz Langou, G., y Tedeschi, V. (2013). Licencias: protección social y mercado laboral. Equidad en el cuidado. Documento de Trabajo N°106. Buenos Aires: CIPPEC.

Aulicino, C. y Díaz Langou, G. (Septiembre 2015). Políticas públicas de desarrollo infantil en América Latina. Panorama y Análisis de experiencias. Documento preparado para el workshop *Agenda Regional para el Desarrollo en la Primera Infancia organizado por Todos Pela Educacao, Fundacao Maria Cecilia Souto Vidigal y el Diálogo Interamericano*.

Beccaria, A. (2017). La pobreza en el Conurbano Bonaerense. Observatorio del Conurbano Bonaerense, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cardini, A. y J. Guevara (2019), “La regulación del nivel inicial en Argentina: panorama curricular”, en C. Steinberg y A. Cardini (dirs.), Serie Mapa de la Educación Inicial en Argentina, Buenos Aires, UNICEF-CIPPEC

De Achaval, O. y Aulicino, C. (2015). Estrategias nacionales para la protección de los derechos de la primera infancia en América Latina. Documento de trabajo N°144. Buenos Aires: CIPPEC.

Grantham-McGregor, S., Cheung, Y. B., Cueto, S., Glewwe, P., Richter, L., y Strupp, B. (2007). Developmental potential in the first 5 years for children in developing countries. The Lancet, Volumen 396

Heckman, J. y Masterov, D. (2007) The Productivity Argument for Investing in Young Children. *Applied Economic Perspectives and Policy* 29, 3, 446-493

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). (2019). Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre 2019.. *Informes Técnicos*. Vol. 3 n° 182. Condiciones de vida, Vol. 3 n° 13.

López Boo, F. 2016. "Socio-Economic Status and Early Childhood Cognitive Skills: A Mediation Analysis Using the Young Lives Panel." *International Journal of Behavioral Development* 1–9.

López Boo, F., Araujo, M.C. y Tomé, R. 2016. *How is Child Care Quality Measured? A Toolkit*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Lupica, C. (2013). Maternidad y desigualdad: Dos fenómenos circulares cuyas consecuencias se prolongan en el tiempo. *Newsletter del observatorio N° 67*.

Repetto, F. y Tedeschi, V. (2013): *Protección social para la infancia y la adolescencia en la Argentina. Retos críticos para un sistema integral*. Santiago de Chile: CEPAL/UNICEF

UNICEF. (Octubre, 2016). *Ending Extreme Poverty: A Focus on Children*. UN Children's Fund.

Vargas-Barón, E. (2009). *Going to scale: Early childhood development in Latin America*. Washington, D.C.: The RISE Institute.



Las publicaciones del CEPE son gratuitas y se pueden descargar en [www.utdt.edu/cepe](http://www.utdt.edu/cepe)

El CEPE alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Si desea citar este documento: Freytes, C. y Vidotto, S. (2019). *Crianza Juntos: La experiencia de implementar una prueba piloto para la organización de espacios de primera infancia en la provincia de Buenos Aires*. Documento de Políticas Públicas. Buenos Aires: CEPE.

Para uso online se agradece el uso del hipervínculo al documento original en la web del CEPE [www.utdt.edu/documentos](http://www.utdt.edu/documentos)



### Datos de contacto

[www.utdt.edu/cepe](http://www.utdt.edu/cepe)

✉ [cepe@utdt.edu](mailto:cepe@utdt.edu)

☎ (+54 11) 5169 7126



Evaluación de Políticas  
basadas en la Evidencia