



Lidia **ARRAUSI\***

\*. Lic. en Servicio Social – Facultad de Ciencias Sociales UBA. Diploma Superior en “Gestión y Control de Políticas Públicas”, FLACSO. Psicóloga Social – Escuela de Psicología Social Dr. Enrique Pichón Riviere. Dirección de Niñez y Adolescencia, Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la Ciudad de Buenos Aires.  
e-mail: liarrausi@gmail.com

Gisela **CLIVAGGIO\***

\*. Lic. en Trabajo Social – Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas – FLACSO. Especialista en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia – UNER. Posgrado en Diseño de Juegos, Juguetes e Interfaces Lúdicas –Fadu, UBA.  
e-mail: gjclivaggio@gmail.com

Soraya **GIRALDEZ\***

\*. Lic. Trabajo Social – Mg. en Políticas Sociales. Docente Investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales UBA. Docente en la Universidad Nacional de Avellaneda. Secretaria Académica de la Maestría en Intervención Social – Facultad de Ciencias Sociales UBA.  
e-mail: sorayagiraldez@gmail.com

Virginia **GUARDIA\***

\*. Lic. en Trabajo Social UBA. Maestranda en Problemáticas Infanto-Juveniles UBA- con tesis en elaboración. Docente de Grado y Posgrado en diversas materias sobre Niñez, Familias y Derechos. Actualmente responsable del Área de Investigación. Autora de publicaciones y artículos sobre infancia- juego y política pública.  
e-mail: virginia.guardia@gmail.com

---

PRESENTADO: 02.09.19

ACEPTADO: 29.10.19

# TERRITORIO, INFANCIAS Y JUEGO

## Resumen

El presente artículo tiene como objetivo pensar las vinculaciones existentes entre territorios urbanos y los espacios lúdicos para niños, niñas y adolescentes que los habitan. Resulta indispensable en primera instancia identificar a los actores sociales que los protagonizan: el Estado y las Organizaciones de la sociedad civil. Se plantean las articulaciones y tensiones entre ellos, sus características, modalidades principales; y las políticas públicas que los distintos niveles de Estado proponen para garantizar el derecho al juego y consolidar el Sistema de Protección Integral de Derechos de niños, niñas y adolescentes. El desarrollo de espacios lúdicos de calidad en todo el territorio nacional necesita indefectiblemente de la presencia del Estado, con sus recursos y su planificación. En esta clave se presentan los programas

Juegotecas Barriales, del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y Jugando Construimos Ciudadanía, de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

El artículo toma como fuente el trabajo de investigación denominado Espacios Lúdicos en Argentina, la cual fue desarrollada por los programas Juegotecas Barriales, Jugando Construimos Ciudadanía, y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, durante el año 2018 / 2019.

**Palabras Clave:** Territorios; Infancias; Juego; Políticas Públicas.

### Summary

*The present article aims to understand the existing links between urban territories and the ludic spaces for children and adolescents that inhabit them. It is of greater importance to firstly identify the social actors that have a leading role in these locations: the State and the civil society's organizations. This article will present their interactions, and the tautness between them; and also their characteristics and their main modalities. It will also analyze the public policies that the State provides to guarantee the child's right to leisure and play; and to consolidate the System of Comprehensive Protection of Child's Rights.*

*The development of quality ludic spaces in our country inevitably needs the presence of the State, taking into consideration their resources and their ways of planning. Along the same lines, "Toy Libraries Community Program" - from the Buenos Aires' City Government-; and "Playing Builds Citizenship Program", from Childhood, Adolescence and Family National Secretary's Office, are presented.*

*This article takes into account the investigation called "Ludic Spaces in Argentina", which was developed by the programs: Toy Libraries Community Program, "Playing Builds Citizenship", and the Faculty of Social Sciences of the University of Buenos Aires, during the year 2018 / 2019.*

**Key words:** Territories; Childhood; Play; Public Policies.

## TERRITORIOS URBANOS - INFANCIAS Y JUEGO

Cruzar las categorías: territorios urbanos, infancias y juego, implica interrogarnos sobre cómo las ciudades generan condiciones de posibilidad para que las diversas y variadas infancias desarrollen su vida cotidiana y, dentro de ésta, logren desplegar sus prácticas lúdicas.

Partimos de entender el territorio como una categoría polisémica, como lugar - ampliamente desarrollado por la geografía- en términos físicos y espaciales donde las personas desarrollan su cotidianeidad; como espacio social donde se

construyen las relaciones entre las y los sujetos y las organizaciones e instituciones y, en su dimensión cultural, donde se concretizan las culturas, las tradiciones, las identidades. En este sentido, el territorio, es un espacio social y cultural donde se entran intereses, percepciones, valores y se generan relaciones de cooperación, complementación y confrontación. Es así que el espacio público, es a su vez condición y expresión de ciudadanía (Borja, 2011) y se constituye en "un sistema complejo en el que interactúan las diferentes dimensiones de la vida social" (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal, 2011: 14]) donde se concretan los proyectos e interrelacionan los diversos actores.

En este sentido sostiene Rofman “El territorio no es solo un hecho físico, un paisaje o un descriptor de la ubicación de los fenómenos; sino también el resultado de un proceso de construcción social. Ello supone pensar el espacio y la sociedad como dos dominios relacionados, que producen constantemente la territorialidad” (Rofman, 2016: 18)

A su vez, es en el territorio donde “se expresan las desigualdades sociales, y el Estado (nacional, provincial o municipal) puede intervenir positiva o negativamente en los procesos de segmentación territorial que, por su naturaleza de acumulación, produce el mercado” (Clemente en Rofman, 2016: 130). Es también, donde se materializan las intervenciones de las políticas públicas, donde se disputan o articulan las prácticas sociales de los diversos actores.

Estos territorios, en particular los urbanos -sobre los cuales nos interesa profundizar- han sufrido transformaciones significativas con la irrupción de los procesos de urbanización, la modernidad y el neoliberalismo que impactan diferencialmente a los grupos sociales que los transitan u ocupan. Parte de nuestro estudio problematiza cómo afectan a niñas, niños y adolescentes las problemáticas urbanas, a su vez atravesados por las desigualdades sociales, entendiendo que si bien gran parte de la población infantil en Argentina reside en las grandes urbes, su inclusión en términos de planeación urbana no está prevista.

En esta línea entendemos que, los que han sido espacios de encuentro de diversidades, de participación y en el caso de niñas y niños de juego, se han transformado en espacios fragmentados, en no-lugares (Borja, 2011) donde la ciudadanía queda reducida a habitantes atomizados o a meros clientes de las ofertas de servicios del mercado. Esta fragmentación y reducción de espacios de socialización impacta fuertemente en las infancias al acotarse los lugares donde poder experimentar, desarrollar autonomía y encontrarse con pares, en definitiva desplegar su más seria actividad: jugar. Es a partir de nuestro estudio que nos interrogamos cómo impacta en niñas y niños, vivir en

espacios urbanos en clave de posibilidades de juego? o dicho de otra manera, ¿cuáles son las posibilidades de efectivo ejercicio del derecho a jugar que tienen niñas y niños en las ciudades? Es evidente que estos interrogantes, en un contexto que se denomina “infantilización de la pobreza”, requieren de una aproximación en clave de desigualdad social y territorial que excede el presente trabajo, no obstante, intentaremos abordar algunas cuestiones que entendemos atraviesan a este universo diverso y desigual.

Numerosos organismos como el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), el Observatorio de la deuda social de la Universidad Católica Argentina, y el Observatorio de Jóvenes del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, advierten sobre una creciente “infantilización de la pobreza”, que se corrobora con los datos del INDEC del primer semestre de corriente año que informa que la pobreza infantil -menores de 14 años- aumentó del 41,4 al 52,6% y la indigencia saltó del 8 al 13,1% en tan solo 12 meses. De estos porcentajes se desprende que sobre 9.500.000 chicos de menos de 14 años que viven en la Argentina, 5 millones viven en hogares pobres. Al respecto Unicef en su documento “Elecciones 2019: La Deuda es con la Niñez y la Adolescencia” advierte que *“la pobreza en la niñez es un problema estructural que va más allá de la falta de ingresos. Ser pobre es no asistir a la escuela o hacerlo a edad tardía; no contar con acceso al sistema de protección social; vivir en casas inadecuadas y sin agua potable; no acceder a los servicios de salud correspondientes ni a políticas de cuidado, entre otras carencias”*<sup>1</sup>

En tal sentido podemos afirmar que la población infantil de AMBA se caracteriza por marcadas desigualdades sociales; por lo cual no se puede hablar en términos de relación de una infancia universal con el territorio, sino de múltiples infancias que viven y se relacionan con los espacios de la ciudad con desiguales posibilidades de acceso a bienes y servicios básicos.

1. <https://www.unicef.org/argentina/comunicados-prensa/unicef-pide-los-candidatos-pagar-deuda-ninez>

Esta preocupación es retomada por el Comité de los Derechos del Niño quien refiere:

*“La mayoría de los niños más pobres del mundo están expuestos a peligros físicos tales como aguas contaminadas; sistemas de alcantarillado abiertos; ciudades superpobladas; un tráfico no controlado, calles mal alumbradas y congestionadas; un transporte público inadecuado; la falta de áreas de juego, espacios verdes y servicios culturales seguros en su localidad; y asentamientos urbanos irregulares en barrios de tugurios con ambientes peligrosos, violentos o tóxicos.”*(-Comité de los Derechos del Niño, 2013: párr. 35)

El desarrollo urbano, sus características y condiciones suelen resultar un obstáculo para el ejercicio del derecho a jugar en ella en forma libre, independiente y segura, como lo han señalado diversos estudios (Borja, 2011; Gülgönen, 2006; Tonucci, 2006). Las limitaciones en el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, y en particular del derecho a jugar tienen explicaciones múltiples y complejas, por lo que nos proponemos describir algunas de ellas que han sido resultado de estudio en diversos países y que entendemos permite comprender los diversos atravesamientos:

- Las cuestiones vinculadas a la seguridad urbana, conlleva a limitar el uso del espacio público por parte de niñas, niños y adolescentes. (Comité de los Derechos del Niño, 2013; IPA, 2010)
- La fragmentación urbana y las desigualdades sociales presentes en la ciudad y entre sus habitantes dan lugar a una gran diversidad en términos de acceso a infraestructura y servicios por parte de los niños y sus familias, pero también formas diferentes de vivir las ciudades (Gülgönen, 2006)

- El diseño y planificación urbana se asume desde una perspectiva “adultocéntrica”. Los adultos no siempre son conscientes de la importancia del juego para niñas, niños y adolescentes, no como forma de distracción sino como práctica central para su desarrollo.
- La falta de espacios públicos adecuados donde se pueda jugar (Comité de los Derechos del Niño, 2013)
- Las representaciones sociales respecto del valor social del juego en la infancia, priorizando los espacios de aprendizaje formal o limitándose a la asistencia nutricional básica.

En Argentina<sup>2</sup> el 91% de la población reside en ámbitos urbanos y el 47% de ésta lo hace en el área metropolitana (CABA y Gran Bs. As.), siendo éste un dato significativo para interrogarnos sobre las condiciones de accesibilidad a prácticas lúdicas en la ciudad para niñas, niños y adolescentes en este territorio.

En las últimas décadas, los derechos de infancia han sido tematizados como un derecho universal por el Estado en la Argentina<sup>3</sup> y a la vez es creciente la preocupación en el desarrollo de ciudades más inclusivas<sup>4</sup> en términos generales para toda la población y en especial para niñas, niños y adolescentes.

A partir del estudio realizado<sup>5</sup> podemos destacar que, si bien en forma incipiente, se ha generado un proceso de reconocimiento de esta vacancia en la planificación urbana y el mismo recupera el diseño de políticas y programas que se orientan a promover o facilitar espacios lúdicos. Así, se detectó que en algunas ciudades se han desarrollado políticas, programas o acciones vinculadas a la creación de dispositivos lúdicos y a generar intervenciones en el espacio público que habilitan y/o promueven el uso lúdico del mismo.

2. Datos indec Censo 2010.

3. Se destacan programas como la Asignación Universal por Hijo (AUH) como una política pública con alto impacto en la población con niños a cargo, especialmente aquel considerado parte de los llamados sectores vulnerables.

4. En este contexto se inscriben propuesta tales como “Ciudades Amigas de la Infancia” promovida por UNICEF, La Ciudad de los niños de Tonucci etc.

5. Espacios Lúdicos en Argentina (2019). Investigación realizada entre el Programa Jugando Construimos Ciudadanía Senaf, Programa Juegotecas Barriales GCBA y Carrera de Trabajo Social UBA.

Estas iniciativas públicas presentan diversos grados de complejidad institucional y de implementación concreta; en el estudio realizado encontramos que algunas de ellas cuentan con marco normativo, lo cual no implica que se encuentren implementándose y otras son programas desarrollados por los municipios y que funcionan dentro de la órbita de la dirección de niñez, de cultura o de juventud locales. A fin de ejemplificar los incipientes avances en la materia, podemos referir algunas políticas públicas que cuentan con marco normativo: CABA la ley 415 del año 2000 de Creación del Programa Juegotecas Barriales; en La Plata, Pcia. de Buenos Aires, la Ordenanza 10830 del año 2011 de Creación del Programa Juegotecas Barriales y en la Provincia de Neuquén, la creación del Programa de “Juegotecas Barriales” por Ordenanza 13675/2017, entre otros. Asimismo, detectamos que en otras provincias o municipios de Argentina se despliegan programas orientados a la generación de espacios lúdicos como por ejemplo: Escobar, Tandil, Junín, Avellaneda, Quilmes, Coronel Pringles, entre otros en Pcia. de Buenos Aires; y en municipios de provincias como: Tierra del Fuego, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, La Rioja, Salta, Santa Cruz, Río Negro, Tucumán y San Juan, entre otras.

Este escenario si bien es acotado, ya que la Argentina cuenta con 2300 municipios, permite vislumbrar un horizonte de posibilidades orientado a fortalecer las propuestas existentes, muchas veces desarrolladas por la sociedad civil en sus diversas formas de organización (movimientos sociales, ONGs, asociaciones civiles, etc.) como veremos más adelante, y a la vez incentivar el desarrollo de políticas públicas que garanticen condiciones habilitantes para el despliegue de prácticas lúdicas de NNyA en los diversos territorios.

## DERECHO AL JUEGO

Pensar el juego como un derecho supone considerarlo como inherente a la infancia, es decir, un elemento esencial en la vida de los niños y niñas. El consenso social acerca de la importancia de reconocer que hay aspectos de la niñez a los que es imprescindible dar respuesta - y entre ellos el juego - ha llevado a que esta conciencia haya adoptado formatos de leyes, y convenciones inter-

nacionales que en nuestro país tienen rango constitucional; y que dieron lugar a lo que en conjunto se denomina marco normativo. Es decir que se ha consolidado una estructura que da *status* de derecho a todos los aspectos de la vida de niños y niñas indispensables para su crecimiento y desarrollo; y que por lo tanto pueden ser exigidos.

En la Argentina el marco normativo está conformado por: la Convención de los Derechos del Niño (CDN), que en su art. 31 expresa que “los Estados parte, reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad”. Luego, el Comité de los Derechos del Niño -el cual fue constituido por la Corte Suprema de Justicia de nuestro país como intérprete último de la Convención- indica que surge para el Estado Nacional “la obligación de elaborar todas las medidas de aplicación, las estrategias y los programas para hacer realidad y poner plenamente en práctica los derechos definidos en el artículo 31” (Comité de los Derechos del Niño, OG 17, párrafo 7). A su vez, la Ley de Protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes (26.061), que en su artículo 20, dice: “Los organismos del Estado con la activa participación de la sociedad, deben establecer programas que garanticen el derecho de todos los niños, niñas y adolescentes a la recreación, esparcimiento, juegos recreativos y deportes”. Por último, cada provincia tiene su legislación, a través de la cual traslada a su territorio lo acordado a nivel nacional.

Afirmar que el juego es un derecho implica que debe estar garantizado por políticas públicas estatales, en diversos formatos y alianzas con los territorios; ya que el haber adherido a la Convención de los Derechos del Niño con su consecuente adecuación normativa a niveles nacional y provincial genera para los Estados la obligación de implementar programas que viabilicen y den curso a dichos deberes.

Tal como afirma el Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, “Las políticas públicas con enfoque de derechos constituyen acciones y estrategias para promover y hacerlos efectivos, basadas en obligaciones que los Estados contrajeron en normas y tratados de derechos humanos.

Implican, a su vez, la definición participativa de los principales problemas y necesidades por parte de la población” (CASACIDN, 2008).

Más allá de la relevancia de esta perspectiva jurídica, reconocer a NNyA como sujetos posibilita además identificar sus singularidades y contextos. La diversidad que atraviesa a la infancia como construcción social permite que ésta sea pluralizada, en orden a poder visibilizar las diferencias que la constituyen. Así, no es lo mismo caracterizar a la infancia situada en un contexto urbano que en un contexto rural. De la misma manera, encontraremos diferencias entre las infancias del siglo XIX y del siglo XXI; y también las hallaremos entre niños y niñas de oriente y occidente, contextos de pobreza y de necesidades básicas satisfechas, etc. La pretensión de condensar una única caracterización de la infancia es más reveladora de quien la emite, cuanto más invisibilizadoras de quienes son supuestamente nombrados. Sandra Carli plantea que “la infancia se construye como objeto del discurso en tanto se torna objeto de significación social”, y que estos discursos son lugares desde los cuales se proponen modelos de identificación y se construyen identidades (Carli, 2002). Los discursos pretenden naturalizar y universalizar sus contenidos, negando cualquier tipo de matices o diferencias entre sus nombrados, lo que da cuenta de las luchas de poder entre quienes quieren imponer una mirada por sobre las otras; o dicho en palabras de Carli, de las “luchas por la fijación de sentidos que operan sobre la transformación de lo social” (Carli, 2002).

Como ya definimos el juego es una de las actividades centrales de la infancia, es importante destacar su valor socializador, ya que habilita encuentros con pares y aporta diversidad de miradas. Como transmisor y transformador de la cultura, el juego comunica valores y costumbres que a su vez transmutan con el entorno. El juego en tanto actividad libre y placentera favorece el desarrollo de la autonomía y el aprendizaje social (Guardia - Kuiyan, 2017). En síntesis, «el juego es una práctica social y socializadora por excelencia».<sup>6</sup>

De acuerdo con la investigación realizada, el surgimiento de espacios lúdicos en territorios aparece vinculado a la oportunidad de recuperar el valor del juego como un derecho, y a la necesidad de “crear, ampliar, habilitar espacios de encuentro de niñas y niños en el barrio, desde y para la comunidad; ya sea por parte de las organizaciones de la sociedad civil o por iniciativa estatal. Se fundamenta la generación de los mismos en que los territorios no contaban con ofertas suficientes que dieran lugar al juego de niñas, niños y adolescentes”. Los espacios lúdicos comunitarios son vistos como “canales creativos, artísticos, de expresión y juego destinados a promover alternativas recreativas de las que puedan participar no solo niños y niñas, sino también sus familias y la comunidad; y así poder ejercer libremente el derecho a acceder a espacios de juego, esparcimiento y recreación.”

Estos espacios surgen mayoritariamente en contextos urbanos, como consecuencia de la percepción de haber perdido la calle y la vereda como espacios de socialización y encuentro; y dan cuenta de la búsqueda de la recuperación del valor social del juego como acción que aporta a la construcción de subjetividad, a la consolidación de lazos sociales y culturales y a la transformación de los sujetos y de su entorno más próximo<sup>7</sup>.

La actividad lúdica puede estar o no acompañada por soportes materiales. Dentro del juego sin intermediación de objetos se encuentran las canciones, los juegos de palabras, con el cuerpo, en la naturaleza, etc. Y dentro del juego con objetos se observan en primer lugar los juguetes industriales, los juegos de mesa, los artículos deportivos y también las interfaces electrónicas.

Sabido es que el juego es anterior al juguete, y más especialmente al juguete industrializado. No obstante, debido al carácter simbólico de alta valoración que éste tiene en su relación histórica con la niñez, sumado al contexto cultural en el cual la capacidad de consumo es uno de los indicadores de la inclusión social, los juguetes aparecen como los supuestos garantes del juego infantil. De allí

6. Arrausi, L.; Clivaggio, G.; Guardia, V.; Giraldez, S. y otros (2019) Espacios Lúdicos en Argentina, Sennaf, Bs. As., pag. 10.

7. Arrausi, L.; Clivaggio, G.; Guardia, V.; Giraldez, S. y otros (2019), op. Cit.

que sea relevante recordar y enfatizar que el derecho es al juego y no a tener juguetes.

El autor Gilles Brougère visualiza la dimensión social del juego revelando la existencia de una cultura lúdica, en tanto “conjunto de reglas y significaciones propias del juego que el jugador adquiere y maneja en el marco de su juego” (Brougère, 2013). Este autor afirma que la cultura lúdica es producida por el sujeto social y que se nutre de elementos de la cultura del entorno de niño para ajustarlo al juego; y se diversifica según los medios sociales, la edad y el género. Algunos de los elementos que en la actualidad tienen alto grado de incidencia en la cultura lúdica son los medios de comunicación (en especial la televisión e internet), los juguetes y los juegos electrónicos; los que contribuyen a la conformación de una cultura lúdica más globalizada.

La valoración del derecho al juego como una práctica social significativa, constructora de grupalidades y subjetividades, no invisibiliza la existencia de una importante brecha de inequidad en el acceso a los juegos y juguetes, especialmente a los vinculados a las tecnologías (consolas, tablets, etc.). Esta fragmentación es observable en las plataformas que ofrecen videojuegos, ya que las mismas “presuponen un perfil de usuario vinculado al consumo, al conocimiento del mercado, la valoración de las acciones dentro de las plataformas, y de los accesorios y objetos adquiribles en esos espacios”<sup>8</sup>, dejando por fuera a quienes no pueden encuadrarse dentro de este perfil. Aquí queda plasmada una vez más la diversidad de infancias existentes, siendo el acceso a bienes culturales una de las variables que expresan esta desigualdad.

Tal como expresa Viviana Manzi (2006), *“la publicidad de productos masivos opaca la heterogeneidad no sólo de acciones, intereses o preocupaciones sino de modos de inserción en la estructura social. Ignora la diversidad de “infancias” resultante de tránsitos diferentes, cada vez más afectados*

*por la desigualdad económica, social y cultural. ”* (...) *“De este modo, la estereotipación positiva de la niñez monta un modelo de referencia social y cultural. Esculpe una “media”, una talla de la normalidad”*<sup>9</sup>.

La autora expresa que dentro de esta concepción, en la que el niño es visto como un cliente, los juguetes son considerados bienes de consumo, originantes y estructurantes del juego. Y el juego es presentado en escenas que se desarrollan en “espacios siempre privados, generalmente cerrados y deslocalizados”<sup>10</sup>.

Es por ello que se torna imprescindible que las infancias argentinas -en gran medida condicionadas por la influencia de un mercado que tiende a identificarlos como sujetos consumidores- puedan contar con espacios lúdicos que garanticen su efectivo acceso al juego como un derecho, en la singularidad de cada territorio.

## ACTORES SOCIALES

El despliegue de espacios de juego en los territorios es asumido por diversos actores sociales gubernamentales, diversas formas de organización que asume la sociedad civil y el mercado, por lo que partimos de la necesidad de identificarlos y describirlos, haciendo foco en la forma que establecen vínculos, dialogan y se relacionan. Actores sociales que disputan en un territorio, el cual es construido a partir de múltiples dimensiones históricas, económicas, socio culturales, que no dejan de estar atravesadas por cambios en los modelos de concebir el Estado y por lo tanto de diseñar y ejecutar políticas públicas. Las organizaciones sociales, mantienen un diálogo más o menos activo con el Estado en función de las formas que este asume para intervenir en los territorios abordando los procesos sociales. Formas que están vinculadas a los procesos de reestructuración del Estado visualizados fuertemente a partir de la década de los 90 y asociados a ajuste económico,

8. Duek, C. et al. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/304500180\\_Juego\\_redes\\_sociales\\_e\\_infancia\\_hacia\\_la\\_definicion\\_de\\_nuevos\\_escenarios\\_comunicativos](https://www.researchgate.net/publication/304500180_Juego_redes_sociales_e_infancia_hacia_la_definicion_de_nuevos_escenarios_comunicativos).

9. Minzi, V. en Carli, S (comp): La cuestión de la infancia: Entre la escuela, la calle y el shopping. Bs. As., ed. Paidós, 2006. Pág. 223.

10. Minzi, V. en Carli, S (comp): Op. cit. Pág. 215.

privatizaciones, descentralización y globalización. Este diálogo debe ser leído en clave de relaciones de poder y dominación, y como reflejo de esa relación, las organizaciones, muchas veces ligadas a su sobrevivencia, modifican sus formas y modos de representar y movilizar intereses colectivos.

El estudio profundizó el abordaje de los dos actores centrales que asumen el desarrollo de los espacios lúdicos en Argentina, el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil. Desde principios de siglo XX hasta el presente, se han desplegado diversas organizaciones que se constituyeron con el propósito de desarrollar la atención dirigida a niñas y niños; en un principio más con un tinte proteccional-tutelar-moralizador, acorde con las construcciones de infancia de época y posteriormente a partir de los planteos vinculados al paradigma de derechos humanos y protección integral de la infancia, se puede observar una reconfiguración de las prácticas institucionales dirigidas a este grupo poblacional. Esta nueva mirada respecto de las infancias, la profundización de las desigualdades hacia el interior de este universo y una problematización sobre las posibilidades de despliegue de prácticas lúdicas en las infancias en diferentes contextos, permiten a partir de los años 90, explicar el incremento de ofertas dirigidas a la infancia, el juego y la recreación.

La transformación y creación de instituciones abocadas a la infancia se da a partir del impacto de la sanción de la ley 26061 y las formas de pensar la niñez que trae consigo. Las propuestas buscan consonancia con los nuevos marcos normativos que trajera implícito el cambio de paradigma. Los espacios de atención a niños y niñas, como así también los campos de estudios y de formación en infancia en la región serán disputados desde este nuevo marco.

En este sentido el estudio que tomamos de base, revela que el surgimiento de los espacios lúdicos se vincula tanto a iniciativas de colectivos comunitarios o redes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, como a experiencias individuales. Toda organización comienza sus movimientos iniciales en un momento y un territorio en particular y a su vez tiene una historia previa. En la mayoría de los casos de las organizaciones que hemos estudiado, sus objetivos iniciales han

girado en torno a “propiciar, garantizar, defender, fomentar, valorizar, *el derecho a jugar de niños, niñas y adolescentes*”.

A su vez, el Estado frente a la obligación de garantizar el derecho al juego puede asumir diferentes maneras y roles, entendiendo que no se trata de un todo único y uniforme sino que en su análisis podemos dar cuenta de múltiples contradicciones aún en un mismo contexto y momento histórico, recuperando diversas prácticas asociadas al territorio. “Es en este marco que las instituciones del Estado funcionan como “actores públicos” que cumplen diferentes, variados y contradictorios roles entre sí, lo que conduce a estrategias y alianzas que configuran la acción “estatal”, “pública”, en nombre del interés general, del cual -al menos formalmente- el Estado es garante (Thwaites Rey, 2004), (Manzanal en Rofman, 2016:180). La acción del Estado en el desarrollo de políticas públicas ha sufrido transformaciones a lo largo de los últimos años, desplegando diversas modalidades de intervención y delegando parte de estas intervenciones en las organizaciones de la sociedad civil y el mercado. Así, hoy puede pensarse que el Estado aborda esta obligación de garantizar derechos que emana de la CDN (Convención sobre los Derechos del Niño) a partir de:

- el desarrollo de políticas y programas ejecutados en su totalidad por sí mismo,
- programas de transferencia de bienes y servicios a diversas organizaciones como fortalecimiento de *las redes territoriales de asistencia* (Clemente, 2011)
- financiando programas gestionado por privados, como formas de tercerización.
- provisión de materiales, recursos o asistencia técnica,
- como intermediario y garante a través de su supervisión en programa de transferencia monetaria, bajo la figura de cooperación.

Al recuperar la dependencia de los espacios lúdicos relevados, reconocemos cuatro grandes agrupamientos: Gubernamentales, Mixtos, Organizaciones de la Sociedad Civil y Privados. El de-

sarrollo de espacios de juego para niñas y niños está a cargo del Estado en sus distintos niveles (Municipal, Provincial y Nacional) en un 48 %, participando en articulación con la sociedad civil en un formato de gestión mixta en un 8% y un 40 % está a cargo de variadas formas de organización que se da la sociedad civil siendo muy minoritaria la participación de la gestión privada.

Al desagregar el nivel gubernamental que desarrolla actividades o programas vinculados al derecho a jugar, se evidencia una clara demanda de cercanía territorial al ser abordados mayoritariamente por gobiernos municipales y de forma residual por los gobiernos provinciales o nacionales, lo cual puede ser entendido en el marco de los procesos de descentralización que se desplegaron fuertemente en el país desde los años 90.

Destacamos en este análisis aquellos que se han identificado como “organización o movimiento social”. Este formato ha surgido fuertemente a fines de la década del 80 en los sectores populares a partir de un repliegue territorial frente a los procesos excluyentes y a la debilidad de los mecanismos de protección social desarrollados por el Estado (Merkel, en Ierullo 2014). En esta línea fueron emergiendo formas de organización orientadas en un principio a la satisfacción de las necesidades de supervivencia - comedores comunitarios- y que, frente a nuevas coberturas por parte del Estado, han podido asumir otras demandas como la de recreación para las niñas y niños de los barrios. Al respecto, Ierullo (2014) destaca en su estudio “que en este proceso de consolidación territorial los comedores comunitarios no se circunscribieron solamente a la provisión de alimentos, sino que fueron ampliando sus acciones a otras esferas del cuidado infantil. A través de las mismas lograron extender la permanencia de los niños en estas instituciones. En este sentido se incorporaron espacios recreativos y lúdicos para niñas y niños, apoyo escolar, controles de salud, roperos comunitarios, bibliotecas, jardines maternos, etc.” Cabe señalar que en la medida que la pobreza aumenta y la respuesta estatal se debilita, las organizaciones recogen las demandas que giran en torno a urgencias ligadas a la seguridad alimentaria, concentrando es esta prestación toda su energía y recurso humano y económico.

La tipología de espacios de juego es tan amplia como necesidades, intereses y objetivos tengan quienes las crean y las poblaciones a las que se dirigen, no obstante el estudio evidencia la cuestión “comunitaria” como mayoritaria en la definición de los espacios. Es en el territorio donde se construyen los vínculos a partir de relaciones de proximidad y confianza, donde las organizaciones se constituyen en terminales de las políticas públicas (Clemente, 2014) Se puede concluir a partir de esto, que el despliegue del juego es considerado como una cuestión a ser abordada desde los territorios.

Algunas de las formas de articulación detectadas en el estudio hacen referencia a la integración al sistema de protección de derechos local y de los programas locales de juegotecas existentes en los distintos territorios, y en menor medida con dispositivos como el programas socio educativos, programas de cultura y deporte, espacios de primera infancia, sistema escolar y centros de salud. Entre las organizaciones que no se reconocen integrando ningún ámbito estatal pero que en alguna oportunidad se vincularon con alguna política pública, lo que aparece principalmente refiere a la adjudicación de algún subsidio económico eventual, provisión de materiales lúdicos y capacitación o formación. En este punto sobresale el vínculo instrumental con el Estado, por sobre una relación que promueva la integración territorial, la formación y adquisición de más y mejores herramientas de intervención con los niños y niñas. En su mayoría las organizaciones territoriales se han organizado en torno a necesidades detectadas de la propia comunidad y en inquietudes sociales, solidarias o de profesionales que “empujan” y potencian proyectos. La articulación con otros actores sociales se da en primera instancia con el nivel estatal más próximo o a través de contacto con otras organizaciones y redes, donde la información, ya sea de modalidades de financiamiento, de presentación de proyectos abre posibilidades y modalidades de sustentabilidad.

➤ Del entramado de relaciones entre el Estado y las Organizaciones podemos señalar La *cuasi* paridad entre los espacios que tienen algún tipo de pertenencia estatal en cualquiera de sus niveles; frente a los espacios en los que no hay ningún tipo de participación del Estado.

- La baja tasa de espacios de gestión mixta.
- Una gran ausencia de la educación superior en el desarrollo de acciones que favorezcan el acceso al juego.
- La muy alta injerencia de lo local en la responsabilidad del sostenimiento de los espacios lúdicos, ya sean gubernamentales o no gubernamentales.

## POLÍTICAS SOCIALES Y JUEGO

Se identifica entonces al Estado como no fosilizado, no quieto, no construido de una sola vez. Por el contrario, el mismo muta, se reconfigura y se estructura en cada momento histórico según el juego de tensiones, intereses, y representaciones que los diversos sectores sean capaces de imprimirle a la agenda pública. Se unificaron conceptos que orientarían las reflexiones en el marco del proceso investigativo. Se utilizaron aportes de diversos autores, entre ellos a Carlos Vilas (1999) cuando define que el Estado afirmando que “es a un mismo tiempo estructura de poder, sistema de gestión y fuente generadora de identidades. Desde el punto de vista de la política, el Estado es, ante todo, institucionalización de las relaciones de poder entre fuerzas sociales...”. Al entender que el Estado genera identidades a partir de sus iniciativas y propuestas de gestión, permitía observar el permanente diálogo con las organizaciones sociales y su mutua implicancia. Denis Merklen (2005) por su parte complementó la lectura del vínculo Estado – Organizaciones reconociendo en el Estado un doble rol, por un lado, es el implementador, el que decide el sobre qué y el cómo de la concreción de la política social, y en ese aspecto es un posible “aliado” de las organizaciones sociales. Pero también puede volverse una suerte de “adversario” de las organizaciones, ya que será ante quien se reclame la imposibilidad o insuficiencia de acceso a satisfactores sociales.

## LAS FORMAS ASUMIDAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Las formas asumidas pueden ser diversas y múltiples. Se describen aquí las dos formas que pre-

sentan los programas que han sido parte de la investigación señalada. El desarrollo de espacios lúdicos de calidad y regularidad, con amplia distribución en el territorio nacional, necesita indefectiblemente, de la presencia del Estado, sus recursos y planificación. Las políticas públicas del sector pueden propiciar la gestión directa, la cogestión y/o el apoyo a grupos no gubernamentales, pero más allá de los formatos del accionar gubernamental, la búsqueda profunda y sostenida de esta investigación será la de generar elementos para seguir defendiendo y profundizando el accionar garantista de derechos por parte del Estado. También es responsabilidad del Estado para la defensa del acceso al juego, la formación permanente de las y los técnicos y profesionales que se desarrollan en programas y espacios que asumen lo lúdico en la clave mencionada.

El Programa de Juegotecas de la CABA estructura espacios, equipos, capacitaciones permanentes y transversales, investigaciones y socialización local, nacional e internacional del juego como derecho. Fomenta entonces la estructuración de los espacios lúdicos como espacios de encuentro, de juego compartido, y constructor de identidad, con equipos formados a tal fin, encarnado en procesos pedagógicos, atractivos y divertidos para la población participante. Desde el año 2000 el derecho a Jugar es ley en la Ciudad de Buenos Aires, a partir de la sanción de la Ley 415 que crea el Programa Juegotecas Barriales en la Ciudad, son organizaciones sociales con trabajadoras/es estatales que logran instalar en la agenda política un derecho que hasta allí no era reconocido como tal. Así las Juegotecas Barriales de CABA (Guardia V. y Kuiyan A. 2017: 35) - “son espacios de juego para niños y niñas de 2 a 13 años, quienes concurren en forma sistemática y voluntaria, donde desarrollan actividades lúdicas, expresivas y culturales en un contexto institucional y con un equipo interdisciplinario de facilitadores lúdicos a cargo. Se trabaja a través de la participación activa y de experiencias compartidas entre niños, familias y las organizaciones barriales”.

La sanción de la ley 26.061 sobre protección integral de la infancia a fines del año 2005, trajo como consecuencia la necesidad de adecuar las normativas como así también las prácticas llevadas adelante con niños, niñas y adolescentes en

materia de políticas públicas en nuestro país. En este sentido, cobró especial relevancia el rol del Estado como garante de la satisfacción de dichos derechos. Entre otros muchos aspectos, la creación de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (en adelante SENNAF).

El Programa Jugando Construimos Ciudadanía, de la SENNAF (2011/2017), evidencia otra forma de estructurar política pública. La provisión de los materiales, recuperando el hacer de artesanos y productores, formando y capacitando en estándares de calidad y en formas autogestivas y cooperativas para recuperar tradiciones y saberes creativos y *aggiornados* a diversas épocas. Se construye un puente así entre el origen del juguete, del material lúdico y quienes organizan su uso formativo y recreativo. En el contexto político institucional mencionado, en el mes de febrero del año 2009, la entonces ministra de Desarrollo Social de la Nación encomienda a la SENNAF la tarea de “comprar juguetes a productores de la economía social en todo el país”; en el marco del lanzamiento del plan de políticas sociales 2009-2011, denominado Programa de Inversión Social. En relación a la producción de juguetes, además de ser de producción cooperativa, avanzó en otras búsquedas. La articulación con INTI para avanzar hacia la certificación de normas IRAM de calidad y seguridad de los juguetes. Del mismo modo se reconoce se pedía el aval de calidad, así como se otorgaba las certificaciones a los productores.

Es aquí donde la idea de viabilidad / inviabilidad cobra relevancia: generalmente suele pensarse lo viable en la administración pública en términos meramente técnico - jurídicos: resoluciones, procedimientos administrativos y normativas que regulan el funcionamiento de un organismo estatal. Pero existe una segunda dimensión, y es la de las viabilidades que se configuran en los equipos de trabajo. Estas son las que posibilitan o imposibilitan los procesos de innovación dentro de un organismo, aun cuando se cuente con los instrumentos adecuados para realizarlo.

Una definición compartida por ambos programas es la búsqueda de promoción de la grupalidad.

Las juegotecas son espacios de encuentro, los juguetes no se distribuyen individualmente sino a espacios institucionales. En esta línea se busca fortalecer en territorio los espacios de atención a la infancia. El Programa Jugando Construimos Ciudadanía hasta la actualidad se han distribuido más de 2800 kits de juguetes a centros de infancia en todo el país. .

## LOS ORÍGENES, LOS ALCANCES, LOS DESAFÍOS

En el país, siete ciudades en seis provincias tienen marco normativo propio en relación al juego como política pública, entre ellos, la Ciudad de Buenos Aires, La Plata y Escobar en Provincia de Buenos Aires, Comodoro Rivadavia en Chubut, ciudad de Mendoza, de Chaco y Neuquén. Esto implica que habiendo más de 2.300 municipios en la Argentina, el desafío del trabajo hacia el futuro, es muy importante.

Además, se pudieron identificar 31 localidades que cuentan con juegotecas municipales. Estos últimos marcan la integración al sistema de protección de derechos local. Es pertinente el vínculo de pertenencia con el sistema de protección local.

También es necesario destacar los orígenes de las políticas existentes. Cabe destacar que estas políticas han transitado diversos modelos de Estado a partir de la voluntad, convicción y compromiso temático de sus equipos. Una política sostenida y fortalecida desde el pie, desde las bases, desde las organizaciones que reclaman presencia de los Estados, visualizando su importancia y viabilidad. Lo mencionado implica que la escucha y el trabajo conjunto con organizaciones sociales, se basa en el respeto y consideración que son actores privilegiados en la posibilidad de generar espacios territoriales que respeten las necesidades e intereses de ese entramado específico y por lo tanto situado.

Entonces cabe preguntar desde este trabajo, interpelando a los Estados y su accionar, que se define en cada etapa acerca de ¿Qué juego, para qué niños y niñas? ¿Qué niños y niñas, para qué país?

## BIBLIOGRAFÍA

- Arrausi, L.; Clivaggio, G.; Guardia, V.; Giraldez, S. y otros (2019) *Espacios Lúdicos en Argentina*, SENNAF, Bs. As. Argentina.
- Arrausi, L. y Guardia V. (2016) *Los espacios lúdicos como espacios de protección de derechos*. Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos Buenos Aires Argentina
- Abad, J (2011) *La ciudad lúdica: interpretación creativa de los espacios urbanos a través del juego*. Ciudades creativas Creatividad y Sociedad, septiembre 2011 número XVII.
- Borja, Jordi, (2011), *Espacio público y derecho a la ciudad*, en Crisis Urbana y derecho a la ciudad. Viento Sur Nº 116 Madrid.
- Brogère, G. (2013): *El niño y la cultura lúdica*. Disponible en revista Lúdicamente Año 2 Nº4, octubre 2013. Buenos Aires Argentina.
- Carli, S. (2006). *Infancia, Cultura y Educación en las décadas del 80 y 90 en Argentina*. Documentos de Trabajo, N.º 15. Escuela de Educación, Universidad de San Andrés, Argentina.
- CASACIDN Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (2008) *¿Qué es un sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes?* Buenos Aires Argentina.
- Clemente, A. (2011), *Necesidades sociales y programas alimentarios*. Las redes de la pobreza, Buenos Aires, Espacio.
- COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (Observación General No. 17, El derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes (artículo 31). CRC/C/GC/17, 2013.
- Duek, C et al. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/304500180\\_Juego\\_redes\\_sociales\\_e\\_infancia\\_hacia\\_la\\_definicion\\_de\\_nuevos\\_escenarios\\_comunicativo](https://www.researchgate.net/publication/304500180_Juego_redes_sociales_e_infancia_hacia_la_definicion_de_nuevos_escenarios_comunicativo)
- Guardia V. y Kuiyan A. (2017) *Juegotecas barriales en la Ciudad de Buenos Aires*. Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires. Argentina.
- Gülgönen, T: (2006) *Jugar la ciudad*. Reimaginar los espacios públicos urbanos de juego en la Ciudad de México. Laboratorio para la ciudad. México.
- Minzi, V. en Carli, S (comp): *La cuestión de la infancia: Entre la escuela, la calle y el shopping*. Bs. As., ed. Paidós, 2006.
- Naciones Unidas CRC/C/GC/17 (2013) Comité de los Derechos del Niño: Sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes (artículo 31).
- Ramírez Kuri, P. (2007) *La ciudad, espacio de construcción de ciudadanía* Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, núm. 7, pp. 85-107 Universidad Central de Chile Santiago, Chile.
- Unicef (2012), Estado Mundial de la Infancia 2012, *Niñas y niños en un mundo urbano*, Nueva York: Unicef.

## Legislación

Convención Internacional de los Derechos del Niño, 1989.

Ley Nº 26061 (2005) Protección Integral de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Boletín Oficial de la República Argentina.

Ley Nº 415 (2000) Creación del Programa Juegotecas Barriales- Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ordenanza Nº10830 (20) Creación del Programa Juegotecas Barriales - La Plata, Pcia. de Buenos Aires.

Ordenanza 13675 (2017).