# Desayunos sobre políticas de cuidado en la Argentina

## Cuidar la primera infancia. Nota técnica

PNUD Al servicio de las personas y las naciones

OIT Organización Internacional del Trabajo

unicef

CIPPEC

# Contenido[1]

1. Introducción ..... 2
2. Diagnóstico situacional ..... 4
3. La oferta de políticas ..... 6
4. A modo de síntesis: principales brechas y desafíos ..... 11

[1] Agradecemos la colaboración de Carolina Aulicino y Gala Díaz Langou en la elaboración de la presente nota técnica.

# 1. Introducción

A nivel mundial, la protección social ha ido adquiriendo un creciente peso en la agenda de los países. Esto responde a un contexto de persistentes desigualdades y exclusión, volatilidad de precios, tendencias demográficas cambiantes y dificultades para asegurar un desarrollo sustentable.

Sin embargo, al extenderse el uso del término se corre el riesgo de que se desdibuje su significado. De hecho, diferentes autores han elaborado definiciones distintas del concepto de protección social. Por ello, es preciso definir aquí que se entiende por protección social a aquellas políticas y programas, públicos y privados, que tienen por objetivo prevenir, reducir y eliminar un conjunto de riesgos y vulnerabilidades sociales y económicas que podrían conducir a la pobreza y privación (UNICEF, 2012). El concepto de vulnerabilidad es entendido como un fenómeno dinámico y complejo, tanto social como económico, que hace referencia a la relación entre la exposición a riesgos que hacen a la personas pasibles de caer en la pobreza y su capacidad de responder y lidiar con ellos (UNICEF, 2012).

La protección social constituye una herramienta esencial para asegurar el cumplimiento de los derechos de los niños/as, mujeres y sus familias a un estándar de vida adecuado y a servicios esenciales para su desarrollo físico, mental, moral y social, tal y como lo establece la Convención de los Derechos del Niño (art. 26 y 27) en línea con el enfoque de derechos establecido en la Convención basado en los principios de universalidad, responsabilidad, no discriminación y participación. Por otro lado, es preciso incorporar a los cuidados al Piso de Protección Social, que consiste en un conjunto integrado de políticas sociales, diseñado para garantizar a toda persona la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales, prestando especial atención a los grupos vulnerables y protegiendo y empoderando a las personas a lo largo de la vida (Lupica, 2014).

Un período particularmente sensible para asegurar el desarrollo pleno de los niños y niñas lo constituye la primera infancia. Si bien la Convención define a la primera infancia como la etapa comprendida entre los 0 y los 8 años, este documento se centrará en los primeros 3 años de vida debido a que el foco principal del análisis estará centrado en los aspectos formales del cuidado, que cobran particular relevancia en este período previo a la inserción obligatoria en el sistema educativo formal. Durante estos años se forman la mayoría de las conexiones neuronales y comienza a desarrollarse la socialización primaria que tendrá un efecto en el desarrollo futuro. Un desarrollo infantil temprano pleno es particularmente sensible a los entornos de crianza asociados al cuidado de alta calidad (Kagan, 2013),

Por ello, priorizar política y fiscalmente la primera infancia constituye una de las mejores decisiones que un país puede tomar, tanto desde un punto de vista económico como de desarrollo humano: aumenta la productividad futura, reduce la carga de las pérdidas en desarrollo humano y contribuye a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza (UNICEF, 2012; Alegre, 2013). Además, las políticas de cuidado de la primera infancia tienen un impacto más amplio sobre el hogar al que pertenecen los niños: aumentan la posibilidad de insertarse en el mercado laboral de

las mujeres, reducen la pobreza y pueden tener efectos multiplicadores al estimular la demanda sobre el mercado local y generar efectos contracíclicos (UNICEF, 2012).

Finalmente, existe un argumento demográfico acerca de la importancia de la inversión en primera infancia. América Latina se encuentra atravesando, con diferencias entre los países, un proceso de envejecimiento de su población. Actualmente, la mayoría de sus países se encuentran disfrutando del denominado "bono demográfico": muchos trabajadores potenciales por cada dependiente. Sin embargo, para que los efectos de este bono sean positivos a largo plazo, es preciso realizar una inversión en primera infancia igualitaria o (mejor aún) progresiva, que permita aumentar la productividad futura de la población y promover una mayor inserción de la mujer en el mercado de laboral (Filgueira y Aulicino, 2015).

Esto último se relaciona con la persistencia de una desigualdad de género en materia de cuidados. Actualmente, nos encontramos ante el fenómeno de la "revolución estancada": la incorporación de las mujeres en el mercado de trabajo no fue acompañada de modificaciones significativas en la participación de los varones en las tareas domésticas (Cerrutti, 2003 y Wainerman, 2003 y 2005). Esta situación condiciona la calidad de su inserción laboral, que por lo general se concentra en trabajos más flexibles e informales con trayectorias laborales intermitentes, y genera una doble jornada laboral (Aulicino, Cano, Díaz Langou, & Tedeschi, 2013).

El bienestar de quiénes llevan adelante las tareas de cuidado (sean familiares que lo realizan sin remuneración o trabajadores/profesionales del cuidado) afecta significativamente la vida de los niños. Las políticas de primera infancia deben tomar en cuenta también esta mirada y entender los roles, relaciones y necesidades de los cuidadores en los diferentes contextos (UNICEF, 2012). Tal como señala Lupica (2014), "proponer la protección social como mecanismo para lograr la satisfacción equitativa de los cuidados significa, a la vez, promover políticas de empleo que incentiven las condiciones de trabajo decente para quienes proveen cuidados".

La conceptualización del cuidado (y del cuidado infantil) surge de un proceso relativamente reciente. Una definición amplia de cuidado lo entiende como todas aquellas actividades que se realizan para "mantener, continuar y reparar el mundo en que vivimos" (Tronto 1993, p. 10). En cuanto al cuidado infantil, se refiere, como su nombre lo indica, a aquellas actividades y servicios destinados a la atención de las necesidades y particularidades de los niños y niñas (Repetto, Díaz Langou y Aulicino, 2012).

Los trabajos más recientes de la economía feminista desarrollaron el concepto de economía del cuidado que toma en cuenta tres dimensiones: la material (que implica un trabajo), la económica (que implica un costo), y la psicológica (que implica un vínculo afectivo) (Karina Batthyany, 2013). En síntesis, el acto de cuidar implica un trabajo, en general no remunerado, desarrollado históricamente en el mundo privado a cargo de las mujeres, y no visibilizado, al no imputarse en las cuentas nacionales.

La importancia de la primera infancia y de las políticas de cuidado infantil, y el hecho de que los niños enfrentan vulnerabilidades propias de su edad, más allá de aquellas que afectan a sus

familias y comunidades, llama la atención sobre la necesidad de avanzar hacia una protección social *sensible a la niñez.* Esto es, una protección social que tome en cuenta "las desventajas sociales, riesgos y vulnerabilidades inherentes en las que los niños nacen, así como aquellas adquiridas durante la niñez" (UNICEF, 2012; pp. 19). El foco debe estar puesto en la equidad, contribuyendo a que tanto los niños como los adultos alcancen su potencial pleno[2]. Es decir, una protección social sensible a la niñez no es lo mismo que una protección social exclusiva de la niñez, dado que muchas de las vulnerabilidades económicas y sociales que enfrentan los niños son compartidas con sus hogares y comunidades. Y en esta concepción de protección social las políticas de cuidado infantil cobran especial relevancia, al abordar tanto cuestiones relativas al derecho de los niños y niñas a acceder a un cuidado de calidad, los derechos de quienes cuidan y la perspectiva de género que atraviesa.

Esta noción de protección social sensible a la niñez debe enmarcarse en la teoría del cambio y el nuevo foco de UNICEF en inclusión social particularmente urgente que tiene en cuenta aspectos como: incidencia de la pobreza infantil, volatilidad y riesgos para los hogares, desigualdades de ingresos, disparidades, discriminación, etc. Esto supone involucrar, en todo el ciclo de políticas, a sectores más allá de los tradicionales (como los ministerios de Planificación y Economía, los Institutos de Estadísticas, el poder legislativo, el sector privado). Además, requiere fortalecer los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación para: analizar la situación de la infancia e identificar a los niños y niñas más vulnerables desde un enfoque de equidad; basar las políticas en evidencia; promover la institucionalización de la cultura de la evaluación.

Partiendo de estos conceptos, el presente documento se propone presentar la situación actual de la primera infancia y proveer una serie de recomendaciones para avanzar hacia un sistema integrado de protección social sensible a la infancia en Argentina.

## 2. Diagnóstico situacional

Argentina ha avanzado de manera significativa en los últimos años en la ampliación de los derechos del niño. La sanción de la Ley 26.061 y la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño establecen un nuevo paradigma de protección integral y reconocimiento de los niños como sujetos de derecho plenos. Sin embargo, los niños todavía experimentan brechas entre el derecho formal y su ejercicio efectivo según el lugar donde nacen y las características sociolaborales de sus hogares.

En Argentina, al igual que en el resto de América Latina, la pobreza se encuentra infantilizada: un 22,3% de los niños de entre 0 y 4 años viven en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas, frente al 12,4% de la población en general (INDEC, 2010)[3]. La pobreza infantil es un fenómeno multidimensional: incluye privaciones de recursos materiales, sociales, espirituales y emocionales

[2] Los principios de una protección social sensible a los niños ha sido establecidos en la Declaración Conjunta "Avanzando hacia una Protección Social Sensible a la Niñez" de 2008. Entre ellos se encuentran: evitar impactos adversos sobre los niños, considerar las vulnerabilidades propias de la edad, considerar las dinámicas intrafamiliares e incluir las voces de los niños y sus cuidadores (UNICEF, 2012).

[3] Según el CENSO 2010, en Argentina un 8,3% de la población tiene entre 0 y 4 años (3.337.652 niños).

necesarios para vivir y desarrollarse. Además, es un fenómeno dinámico: los individuos y los hogares pueden salir y entrar en la pobreza, por lo que es necesario considerar tanto la situación actual como los factores que pueden determinar una situación futura de pobreza (UNICEF, 2012).

Para revertir esta situación, es necesario continuar avanzando hacia políticas integrales de primera infancia. Una política de cuidado infantil efectiva y que promueva la igualdad en el acceso a derechos debe tener en cuenta las múltiples dimensiones implicadas en esta noción: actividades de provisión de alimentos, preparación de comidas e higiene, ejercicio de la autoridad, disciplina, supervisión directa o indirecta, tareas de asistencia en el desarrollo emocional y social, formación de capacidades (crianza), educación social para la buena nutrición, educación inicial y apego (Pautassi y Zibecchi, 2010; Araujo, 2010).

En este sentido, la asistencia a centros y servicios de cuidado resulta clave para el desarrollo de los niños. La evidencia muestra que quienes participan de dichos programas tienen mejores logros de aprendizaje en la educación primaria, repiten y abandonan menos (UNICEF, 2010) generando condiciones para una mejor inserción de las mujeres en el mercado laboral. La evaluación PISA también ha mostrado el impacto sobre el rendimiento educativo de los alumnos a los 15 años de edad, en este sentido aquellos jóvenes que han asistido a la educación infantil durante más de un año tienen un resultado entre 6 y 8 puntos mayor que el resto en las evaluaciones PISA (Calero y Waisgrais, S y Choy, A, 2009; Calero, Escardíbul, Waisgrais y Mediavilla; 2007)

En Argentina, el 32% de los niños y niñas de entre 0 y 4 años accede a servicios educativos y de cuidado, tanto los que brinda el sistema educativo formal público y privado como los que dependen de áreas de desarrollo social y los que son gestionados por ONG, organizaciones comunitarias o fundaciones[4] (ECOVNA, 2012). La posibilidad de desarrollar actividades de cuidado de calidad o de acceder a buenos servicios de cuidado es diferencial en cada grupo social. Los datos muestran desigualdades regionales en la asistencia a dichos centros (61,7% en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires frente al 15,5% en el NEA y 19,2% en el NOA) y según quintiles de ingreso (20,7% de los niños del primer quintil frente al 52,1% de los niños del quinto quintil) (ECOVNA, 2012). Por su parte, en relación al acceso al sistema educativo formal, la tasa de escolarización de los niños de entre 45 días y 2 años es de un 5,3%. A partir de los 3 años, la cobertura se incrementa significativamente: a esa edad la tasa de escolarización llega al 41,9%, a los 4 años al 83,2% y a los 5, la cobertura es universal (DINIECE, 2012).

Los datos de la ECOVNA muestran que la cobertura de la oferta pública en el caso del jardín maternal (45 días a 2 años) representa el 35,4% de la matrícula; en el caso de la sala de 3 años el 58,3%, el 68,9% en sala de 4 y el 71,9% en sala de 5. En este sentido, la reciente Ley 27.045

[4] En los primeros años de vida la distinción entre cuidado y educación inicial es formal: el cuidado incluye acciones tendientes a propiciar el crecimiento sano y adecuado (aspectos de nutrición y sanitarios, emocionales y de estimulación temprana) y la educación inicial, que se refiere al proceso de enseñanza-aprendizaje, incluye al cuidado, no como una cuestión separada sino como una característica de la educación (Navarro, 2014).

extiende la obligatoriedad a la sala de 4 años y la universalización a la sala de 3 años, lo que supone nuevos desafíos en términos de la ampliación de la oferta que deberá realizarse.

En este marco, las familias llevan adelante constantemente estrategias de conciliación, que varían según el nivel socioeconómico y el tipo de familia: reparto de tareas entre los miembros de la familia (generalmente delegando tareas hacia otras mujeres), recurrir al mercado (establecimientos privados o con personal contratado para realizar las tareas de cuidado) o a las redes comunitarias. En muchos casos, los niños son dejados con "cuidado inadecuado" (solos o con otro niño menor de 10 años). Esto se observa con mayor frecuencia en la región NOA y NEA (un 13% y un 11,7% de los niños menores de 5 años fueron dejados en esta situación en la semana anterior a la encuesta) y con menor frecuencia en CABA (5,3%) o el interior de Bs AS (5,5%) (ECOVNA). Además, las diferencias socioeconómicas en el acceso a servicios de cuidado (mencionadas anteriormente) también se refleja en una mayor prevalencia de esta situación de cuidado inadecuado en el quintil más bajo de la distribución de ingresos (10,3%) que en el más elevado (5,4%) (ECOVNA, 2012). Muchas veces, la tensión se resuelve mediante un retiro parcial[5] o total de las mujeres del mercado de trabajo, en especial de aquellas de menores recursos (Repetto, Díaz Langou y Aulicino, 2012).

También influye sobre esta situación la duración de las licencias por maternidad, paternidad y familiares y su cobertura dirigida a los trabajadores formales. Así, 1 de cada 2 trabajadores tiene licencia por maternidad (50,4%) o paternidad (49%), y su duración depende de la inserción laboral de los padres (Aulicino, Cano, Díaz Langou, & Tedeschi, 2013).

Por otro lado, aun teniendo en cuenta significativos avances en la cobertura de los programas de transferencias monetarias, los sectores en mayor riesgo todavía cuentan con un menor acceso. Según la ENAPROSS, más de un 25% de los niños, niñas y adolescentes pertenecientes al quintil más bajo y un 20% de quienes pertenecen al segundo quintil carecen de toda forma de transferencia o apoyo monetario, mientras que en el quinto quintil la cobertura llega al 89% (ENAPROSS, 2011)[6]. En total, un 74,5% de los niños está alcanzado por algún tipo de transferencia; un 13,1% están excluidos por normativa (principalmente, los hijos de monotrobutistas) y un 12,4% no están cubiertos.

## 3. La oferta de políticas

La sanción de la mencionada Ley 26.061 en el año 2005 promueve una nueva institucionalidad, el Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Este sistema se conforma por "todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (…)" (art. 32).

[5] Jornadas reducidas o inserción en trabajos informales.

[6] Por transferencia monetaria se entiende Asignación Universal por Hijo, Asignaciones Familiares, deducción del impuesto a las ganancias y otras transferencias o pensiones.

La normativa también crea la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, organismo que funciona con representación interministerial y de las organizaciones de la sociedad civil, el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y familia (integrado por la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y por representantes de los órganos de Protección de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia provinciales) que tiene funciones deliberativas, consultivas, de formulación de propuestas y de políticas de concertación.

Sobre este marco normativo, la Argentina ha avanzado en una serie de políticas que permiten promover un mejor cuidado. Sin embargo, en conjunto, las intervenciones nacionales son reducidas en términos del PBI, llegando al 0,7% (CIPPEC, 2014) y la multiplicidad de intervenciones todavía no logra conformar una política integral de cuidado en el marco de las acciones de protección social.

En materia de esfuerzos integrales, entre las acciones que se están desarrollando en la Argentina, por su potencial, se destaca el Programa Nacional de Desarrollo Infantil "Primeros Años", que involucra en su implementación a varios ministerios e incluye al Programa Familias y Nutrición. El Programa tiene una estructura interdisciplinaria. A partir de la formación de facilitadores comunitarios brinda acompañamiento a las familias para fortalecer sus prácticas de crianza y de cuidado de los niños y niñas de 0 a 4 años y busca instalar la importancia de los primeros años a nivel institucional, a partir de la creación de mesas interministeriales e intersectoriales a nivel provincial y municipal. El Programa ha logrado resultados interesantes a nivel local y en materia de formación de recursos humanos y producción de materiales pedagógicos. Sin embargo, queda todavía el desafío de superar las dificultades de coordinación entre las políticas sectoriales y articular las intervenciones existentes, potenciando el hecho de que en su ejecución se encuentran representados los distintos Ministerios (Repetto et. al., 2014).

Desde el punto de vista institucional, abordar las múltiples dimensiones que se ven implicadas en el derecho de los niños a un desarrollo pleno requiere continuar avanzando en la implementación de políticas integrales. Esto supone un marco institucional que logre abordar exitosamente los desafíos de coordinación que necesariamente se pueden presentar. Los avances realizados por Argentina en esta dirección se ven reflejados en la sanción de la mencionada Ley 26.061 y en las políticas llevadas adelante tanto por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, que tiene también a su cargo la regulación y promoción de los centros de desarrollo infantil, como por varios Ministerios y agencias estatales.

Algunas de estas políticas y programas se resumen a continuación diferenciadas en dos dimensiones: a) tiempo y dinero para cuidar y b) servicios de cuidado.

### *a) Tiempo y dinero para cuidar*

Las estrategias de conciliación que deben llevar adelante las familias en muchos casos dejan en evidencia la existencia de una pobreza de tiempo. A partir de la evidencia que arrojan las encuestas de uso del tiempo, se incluye la dimensión de cuidado para el cálculo de la pobreza en los hogares a través de la metodología de Medición de la Pobreza de Tiempo e Ingresos (LIMTIP, por sus siglas en inglés). Esta medida, reconoce que el bienestar económico de los hogares y las

personas no solo depende del trabajo remunerado, sino también del trabajo doméstico y de cuidados no remunerados, realizado mayoritariamente por las mujeres y que puede entenderse como un ingreso en especie (Esquivel, 2014). Incorpora la necesidad de tomar en cuenta a los "pobres ocultos": las personas y hogares con ingresos mayores a los del umbral de pobreza, pero no lo suficientemente altos para poder adquirir sustitutos en el mercado para sus déficits de tiempo (Esquivel, 2014). Por ello, al tomar en cuenta esta dimensión, los niveles de pobreza identificados en una sociedad aumentan. Contar con tiempo y dinero para cuidar resulta esencial tanto para que los niños accedan plenamente a sus derechos como para que las mujeres accedan plenamente al mercado laboral y para que los hogares no sean pobres (LIMTIP).

Las licencias constituyen una intervención que tiene el potencial de contribuir a reducir la pobreza de tiempo, así como la discriminación de género existente en el mercado laboral (Repetto, Bonari y Díaz Langou, 2013). Constituyen un tipo de política (no ya estrategia) de conciliación, entendidas como aquellas políticas públicas encaradas desde el Estado (con mayor o menor participación de otros actores) que buscan conciliar las responsabilidades laborales y familiares, especialmente de las mujeres (Esquivel, Faur, & Jelin, 2009). Las políticas de conciliación secuenciales, como las licencias, permiten alternar las tareas de cuidado y trabajo remunerado.

En la Argentina, las licencias se caracterizan por ser de corta duración y están destinadas a los trabajadores formales[7]. En este sentido se destacan las siguientes normas:

1. Ley de Contrato de Trabajo y Régimen Especial de Contrato para el Personal de Casas Particulares: establece 90 días de maternidad con goce de sueldo y dos descansos diarios de media hora para lactancia, durante un año. 2 días corridos de licencia por paternidad con goce de sueldo. Los partos múltiples y la licencia por adopción no se encuentran contemplados dentro de esta ley.

2. Ley de Trabajo Agrario: 90 días de maternidad con goce de sueldo y dos descansos diarios de media hora para lactancia, durante un año. 30 días de licencia por paternidad entre los 45 previos al parto y los 12 meses posteriores. No incluye casos especiales, partos múltiples y licencias por adopción.

3. Convenio Colectivo de Trabajo: 100 días de licencia por maternidad, también para el caso de adopciones. Dos descansos diarios de una hora durante un año a partir del nacimiento para lactancia. Licencia por paternidad de 5 días de corrido en el caso de nacimientos y 30 en el caso de adopción.

[7] El problema principal con las políticas de conciliación es que, en líneas generales, han sido aprovechadas solamente por las mujeres, dando por resultado que sólo hayan servido para facilitarles la doble jornada y la doble presencia en los ámbitos públicos o privados, manteniendo el supuesto de que el cuidado es responsabilidad femenina. No toda conciliación constituye conciliación con corresponsabilidad social. Para ello, debe contribuir al traslado de responsabilidades de cuidado de las mujeres a los hombres y del ámbito doméstico al público (mercados económicos y laborales y servicios públicos) (Martínez Franzoni, 2010).

Con la excepción del Convenio Colectivo de Trabajo, los regímenes tienden a incumplir la Recomendación establecida por la OIT que establece 98 días de licencia post maternidad (Recomendación 183). Esto limita la posibilidad de amamantar: solo el 54% de los niños entre 0 y 6 meses tiene lactancia materna exclusiva (UNICEF, 2011). La reciente reglamentación de la Ley 26.873, que establece explícitamente la promoción del establecimiento de lactarios en los lugares de trabajo, constituye una buena iniciativa y una herramienta útil para avanzar sobre este tema aún pendiente. Por otro lado, las licencias por paternidad son reducidas y las licencias familiares (o de crianza) son prácticamente inexistentes. Estos determinantes todavía impiden una distribución más equitativa de los roles en el hogar y priva a los padres de su derecho a la crianza.

En este punto, resalta el rol de los sindicatos que, en muchos casos, permitieron ampliar los derechos de sus trabajadores. A modo de ejemplo, las docentes de Tierra del Fuego cuentan con 210 días de licencias por maternidad. Por ejemplo, el Convenio Colectivo de Trabajo del empleo público nacional establece una ayuda económica para los trabajadores/as con hijos de entre 45 días y 5 años y el Régimen de Trabajo Agrario establece la creación de espacios de cuidado y contención a cargo de personal calificado o con experiencia en el cuidado de la infancia, para niños y niñas que aún no cumplieron la edad escolar y también, en contra turno, a los que asisten a la escuela hasta cubrir la jornada laboral de los adultos a cuyo cargo se encuentren (Aulicino, Cano, Díaz Langou, & Tedeschi, 2013).

Por otro lado, el rol de las empresas también merece mayor análisis: mientras que solo un 63% de las empresas ofrece licencias por maternidad de 90 días, el panorama es muy distinto en lo relativo a las licencias por paternidad: mientras que el 11% de las empresas no ofrece licencia por paternidad, el 82% ofrece licencias extendidas, mayores a lo que exige la legislación (Empresas por la infancia, 2012). Por otra parte, las empresas presentan un elevado nivel de incumplimiento de la normativa en lo relativo a lactancia materna (49% de incumplimiento) y son pocas las que ofrecen jardines maternales o lactarios (el 72% de las empresas no ofrece ningún beneficio)[8]. Sí se observa una propensión a otorgar horarios flexibles (73% de las empresas lo ofrecen) y capacitaciones en temas de crianza, escolarización, salud (86% lo hace) (Empresas por la infancia, 2012).

Por otro lado, en términos del dinero para cuidar, han existido importantes avances en los últimos años a través de transferencias monetarias. En particular, la se destaca la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en tanto pilar no contributivo del sistema de Asignaciones Familiares (en 2013 alcanzaba a 1.300.788 niños de entre 0 y 5 años según datos del Observatorio ANSES). A su vez, más de 80.000 mujeres gestantes recibían la Asignación Universal por Embarazo (AUE) en 2014. En términos monetarios, la AUH es equiparable a las Asignaciones Familiares (que son percibidas por los trabajadores formales con hijos) y se observa cierta movilidad permanente entre ambas prestaciones.

[8] La Ley de Contrato de Trabajo (20.744) que explicita la obligatoriedad de proveer servicios de cuidado a aquellas empresas con más de 50 trabajadoras, no se encuentra reglamentada y, por ende, el beneficio no es obligatorio.

La Asignación Universal por Hijo consiste en un pago mensual en pesos (no retributivo) otorgado a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada menor de 18 años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un hijo con discapacidad. Su monto se equipara al monto máximo percibido por Asignaciones Familiares a los trabajadores en dependencia del sector formal ($640). Además, en marzo de 2015 se anunció la incorporación del pago de Ayuda escolar anual a los titulares de la AUH. En el caso de la Asignación Universal por Embarazo consiste en una prestación monetaria, no retributiva, que se abona mensualmente a la mujer embarazada desde la semana 12 de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo, siempre que no exceda las seis mensualidades. El derecho de estos niños se encuentra condicionado al cumplimiento de requisitos en salud (cumplimiento del calendario de vacunación y de los controles pediátricos) y en educación (asistencia al sistema educativo formal). Las transferencias fueron creadas como mecanismos de sostén de ingresos y no de cuidados, por lo que muchas veces pueden reforzar la división sexual de los roles de género que sobrecarga a las mujeres con estas tareas y constituyen instrumentos limitados para abordar la temática del cuidado si no son complementados con la expansión de los servicios (Esquivel, 2014).

### *b) Servicios de cuidado y educación*

La Ley 26.233/07 de Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios ha generado avances en términos del reconocimiento y consolidación de estos espacios. Los Centros han contribuido a mejorar la oferta de cuidado, especialmente para los niños menores de 3 años (para quienes el sistema educativo formal ofrece pocas alternativas) al ofrecer aquellos servicios que el sistema formal público no logra satisfacer (Rozengardt, 2014). Además, destaca el hecho de que el 70% de los educadores que trabajan en estos centros estudia o ha completado el nivel terciario o universitario (Rozengardt, 2014).

Sin embargo, aún existen importantes desafíos: espacios físicos no adecuados, materiales inapropiados y malas condiciones salariales de los cuidadores (lo que genera una alta rotación del personal) (Repetto, Veleda, Mezzadra, Díaz Langou, & Aulicino, 2014) y falta de regulación (Rozengardt, 2014). En particular, la problemática a nivel de infraestructura supone un desafío particular, dado que la informalidad institucional, la falta de titularidad de los espacios, y las características de los mecanismos de rendición de gastos del sector privado comunitario dificultan la implementación de transferencias por parte del sector público (Rozengardt, 2014).

Una experiencia educativa de calidad puede compensar parte de las diferencias de desarrollo entre niños pobres y ricos (Rodríguez Enríquez, 2007): tendrán impacto en términos del desarrollo de su capacidad cognitiva, desarrollo neuronal, nutricional y desempeño escolar y laboral (Rossel, 2013). La importancia de estandarizar la prestación de los servicios de cuidado para la primera infancia radica en que estos efectos positivos están ligados a la calidad de la prestación. Para avanzar en procesos de estandarización debe existir consenso dentro de la organización, tanto

respecto de los objetivos como de los procedimientos a seguir (Marco Navarro, 2012)[9]. Esto supone importantes desafíos de coordinación, que en el contexto argentino deben tomar en cuenta las particularidades propias del federalismo realmente existente.

Por otro lado, es preciso destacar que el Ministerio de Educación, tiene a su cargo el nivel inicial (45 días a 5 años) con el mandato de ampliar su cobertura y mejorar su calidad. Para ello, se ha avanzado en la expansión de la infraestructura educativa en las salas de 4 y 5 años con el Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa, Subprograma II, expansión de la infraestructura educativa (PROMEDU II). El programa prevé la construcción, entre 2011 y 2014 de 255 escuelas de nivel inicial (aproximadamente 756 aulas) pero al momento no se cuenta con datos sobre la cantidad efectivamente construida a través de este programa[10]. Por otro lado, a nivel nacional se ha avanzado en el Plan Nacional para la Educación Inicial, que estipula los objetivos y modalidades de organización específicos para la educación inicial y busca mejorar la formación y condiciones de trabajo de los docentes del nivel inicial. Este Plan, aprobado por unanimidad por el Consejo Federal de Educación, se propone la construcción de 3.000 nuevas salas en todo el territorio nacional, que recibirán a 145.000 niños y niñas, y la puesta en funcionamiento de 750 jardines maternales completamente equipados.

Finalmente, es preciso mencionar otros programas dependientes del Ministerio de Desarrollo Social que promueven mejores servicios de cuidado como el programa Jugando Construimos Ciudadanía que tiene por objetivo la producción y entrega de juguetes para mejorar la atención de los Centros de Desarrollo Infantil, Centros Integradores Comunitarios y espacios de primera infancia.

## 4. A modo de síntesis: principales brechas y desafíos

Argentina realizó avances significativos en los últimos años en la ampliación de los derechos del niño. La sanción de la Ley 26.061 y la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño establecen un nuevo paradigma de protección integral y reconocimiento de los niños como sujetos de derecho plenos.

Estos avances en lo normativo, han estado acompañados también por avances tendientes a generar un abordaje integral al cuidado y la atención de la primera infancia. En los últimos años, y especialmente a partir de 2009, también se fortalecieron fuertemente las transferencias a las familias en situación de vulnerabilidad social, con la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo para Protección Social. Esto ha tenido importantes implicancias en la reducción de la pobreza (estimada en torno al 30%) y la desigualdad (que, medida por la brecha de ingresos entre los

[9] Es importante reconocer que todo concepto de *calidad* implica una dimensión política-ideológica acerca de qué significa la calidad. Así, la estandarización hará operativa una determinada concepción de la calidad siguiendo un enfoque ideológico en particular.

[10] Según datos del Ministerio de Educación Nacional, mencionados por el Ministro Sileoni en ocasión del envío del proyecto de ley al Congreso de obligatoriedad de la sala de 4 años, entre 2001 y 2013 se construyeron 4.213 salas de 3 años y 9.232 salas de 4 años.

deciles 1 y 10, experimentó una caída de alrededor del 13%), especialmente ligada a una mejora de la situación de las familias con niños (Cruces y Gasparini, 2012).

A pesar de estos avances, persisten desafíos en tres planos.

1. En primer lugar, de la situación actual se desprenden retos institucionales, esencialmente vinculados a la generación de articulaciones. Es necesario fortalecer la coordinación institucional intersectorial con el objetivo de mejorar el ejercicio de una rectoría en la materia y generar articulaciones que tiendan a la integralidad en las políticas implementadas. Las resistencias políticas e institucionales-culturales al trabajo intersectorial constituyen uno de los factores clave de las brechas de implementación de sistemas de protección social integrales que dan cuenta de obstáculos cuyo enfrentamiento requiere de procesos de mediano y largo plazo. Los vínculos entre el nivel nacional y los niveles subnacionales (gobiernos provinciales y locales) también pueden ser fortalecidos para superar las superposiciones y vacíos en la prestación de servicios en los territorios. Finalmente, sería positivo también avanzar en una mayor articulación del sector público, en sus distintos niveles y sectores, con el sector privado y la sociedad civil, que cumplen un rol relevante en la oferta de servicios de cuidado.

2. En segundo lugar, se evidencian una serie de desafíos ligados a la oferta concreta de políticas, programas y servicios de cuidado de la primera infancia. A pesar de la multiplicidad de intervenciones implementadas en los últimos años, los retos persistentes redundan en que los niños siguen experimentando brechas para la realización de sus derechos. En la situación actual, el cuidado al que un niño recién nacido tiene acceso está determinado por la inserción laboral de sus padres, la provincia en la que viven y la situación socioeconómica del hogar que habitan. Los sectores con menores ingresos siguen siendo los más desprotegidos. Para superar estos desafíos sería necesario fortalecer la oferta de servicios de cuidado, con foco en sus estándares de calidad, promoviendo especialmente el acceso de las familias más vulnerables. Esto implicaría priorizar la profesionalización de las cuidadoras y educadoras a cargo de los servicios, atendiendo a la calidad de sus empleos. Complementariamente, sería positivo también cerrar las brechas de acceso al Régimen de Asignaciones Familiares, avanzando en la incorporación de los sectores actualmente excluidos, que representan al 25,5% de la población: 13,1% excluidos por normativa y un 12,4% no cubiertos (ENAPROSS, 2011).

   La debilidad de las políticas de conciliación provoca que las familias lleven adelante estrategias que no son producto de elecciones racionales sino el resultado posible de opciones y realidades (Martínez y Camacho, 2005). La problemática del cuidado infantil requiere políticas de redistribución de la carga no sólo al interior del hogar sino también entre las familias, el Estado, el mercado y la comunidad. En este punto, la intervención del Estado es central. La provisión de servicios de cuidado infantil por parte del Estado tiene la ventaja de otorgar legitimidad y reconocimiento a estas tareas, facilitar su desfamiliarización y crear oportunidades de trabajo protegido a las mujeres (Repetto, Díaz

Langou, & Aulicino, 2012). Además, la incorporación de las mujeres al mercado laboral tiene efectos positivos en la reducción de la pobreza en los hogares y, consecuentemente, en el desarrollo infantil de los niños y niñas. Estos déficits en la oferta de servicios de cuidado y de distinta calidad según el tipo de servicio se suman al hecho de que la mitad de los trabajadores no cuentan con acceso a licencias por maternidad, paternidad o familiares.

3. En tercer lugar, existen retos también ligados a las herramientas de gestión de las políticas de cuidado de la primera infancia. Asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de los niños requiere avanzar hacia una política integral. Los avances en este sentido son, aún, incipientes y requieren ser acompañados de un adecuado sistema de información y de la incorporación de mecanismos de monitoreo y evaluación desde el propio diseño de la política.

Además de las implicancias de las políticas relacionadas con el cumplimiento de los derechos de los niños y niñas en sus primeros años de vida, debe considerarse que esta etapa es crucial en la determinación del desarrollo emocional, físico e intelectual de las personas. Se trata, por lo tanto, de una franja etaria fundamental para el desarrollo económico y social del país. La Argentina ha realizado importantes avances en los últimos años en fortalecer la forma en la que el Estado cuida a la primera infancia. Sin embargo, quedan pendientes algunos retos por delante que son necesarios abordar, recorriendo gradualmente un camino de esfuerzos políticos, técnicos y fiscales hacia un sistema que asegure el goce pleno de todos los niños a sus derechos.

**Bibliografía**


Acuña, C., & Fabián, R. (2006). *La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina .* Banco Interamericano de Desarrollo - Diálogo Regional de Política.

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

Barrientos, A., Byrne, J., Villa, J., & Peña, P. (2013). Social Transfer and Child Protection. *Office of Research Working Paper*.

Calero, J. (dirección), Oriol Escardíbul, J., Waisgrais, S. y M. Mediavilla (2007). Desigualdades socioeconómicas en el sistema educativo español. Centro de Investigación y Documentación Educativa, Ministerio de Educación y Ciencia. MadridCalero, J. Waisgrais, S. y Á. Choi (2009). "Determinantes del rendimiento educativo del alumnado de origen nacional e inmigrante en PISA-2006". Cuadernos Económicos ICE, n. 77, primer semestre 2009.

Cruces y Gasparini, L. (2012). Políticas sociales para la reducción de la desigualdad y la pobreza en América Latina y el Caribe. Fundación Vidanta, México

Cunill Grau, N., Repetto, F., & Bronzo, C. (2015). Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de la protección social. *CEPAL, mimeo*.

Empresas por la infancia. (2012). *Situación de la RSE y la infancia en la Argentina.* Buenos Aires: Empresas por la infancia.

Esquivel, V. (2014). *La pobreza de ingreso y tiempo en Buenos Aires, Argentina. Un ejercicio de medición de la pobreza para el diseño de políticas públicas.* Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Gruenberg, C., & Pereyra Iraola, V. (2008). *Manual de estudio de casos: participación, transparencia y rendición de cuentas en la gestión de programas sociales focalizados.* Buenos Aires: Fundación Tinker / Corporación Participa.

Lupica, C. (2014) Recibir y brindar cuidados en condiciones de equidad: desafíos de la protección social y las políticas de empleo en Argentina, Documento de Trabajo Nª5 Oficina del país de la OIT para Argentina, Argentina.

Martínez, R. (2015). Seguimiento y evaluación de las políticas y programas de protección social. *CEPAL, mimeo*.

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

Repetto, F., Veleda, C., Mezzadra, F., Díaz Langou, G., & Aulicino, C. (2014). *Primera infancia. Documento de apertura.* Buenos Aires: Argentina Debate.

UNICEF. (2012). *Integrated Social Proteccion Systems. Enhacing Equity for Children. UNICEF Socia Protection Strategic Framework.* New York: UNICEF.

UNICEF. (2012). *UNICEF Programme Guidance. Social Protection for Children.* UNICEF.

UNICEF; World Bank. (2013). *Common ground: UNICEF and World Bank Approaches to Building Social Protection Systems.* UNICEF.

**El ciclo Desayunos sobre Políticas del Cuidado, tiene como objetivo promover la instalación de la temática del "Cuidado" en Argentina y de esta manera contribuir al desarrollo y fortalecimiento de las políticas públicas relativas a la temática.**

**Es una iniciativa desarrollada por el Sistema de Naciones Unidas en Argentina a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).**

PNUD
Al servicio de las personas y las naciones

OIT
Organización Internacional del Trabajo

unicef

CIPPEC