

# Diálogos sobre políticas de cuidado en la Argentina

Relatoría de los encuentros  
realizados el 14 de marzo  
y el 25 de abril de 2013



## ÍNDICE

Diálogos sobre políticas de cuidado en Argentina .....	2
<b>Primer Encuentro del Ciclo 2013. Políticas de cuidado. Debates conceptuales en torno al cuidado. La dimensión de género en las políticas de cuidado .....</b>	<b>4</b>
Exposición de Elizabeth Jelin .....	4
Presentación de Valeria Esquivel: La economía del cuidado en América Latina: Poniendo a los cuidados en el centro de la agenda.....	8
Comentarios finales a cargo de Gimena de León (PNUD).....	10
Debate final .....	12
<b>Segundo Encuentro del Ciclo 2013. Políticas de cuidado. Experiencias subnacionales en materia de cuidado .....</b>	<b>14</b>
La experiencia de la ciudad de Santa Fe .....	14
La experiencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	17
La experiencia de Morón.....	18
Comentarios finales a cargo de Eleonor Faur (UNFPA).....	19
Debate final .....	20

## Diálogos sobre políticas de cuidado en Argentina

La problemática del cuidado cobró una creciente relevancia durante los últimos años, hasta consolidarse como un tema central dentro del campo de la protección social que exige ser abordado por las políticas públicas. El concepto de cuidado implica bienes, servicios, valores y afectos involucrados en la atención a niños, mayores, enfermos y personas con discapacidades y que es indispensable precisar. Desde un enfoque de derechos, implica que los ciudadanos y las ciudadanas tienen derecho tanto a cuidar como a ser cuidados. En este sentido, los grupos poblacionales que por sus particularidades constituyen el foco de las políticas públicas de cuidado son: los niños, niñas y adolescentes, los adultos mayores y las personas con discapacidad. Las tareas del cuidado adoptan diversas maneras, por lo que el cuidado puede ser:

- **Directo:** una prestación material y la atención a las necesidades físicas y biológicas. Implica una transferencia de tiempo y una interacción cara a cara.
- **Indirecto:** una transferencia desde un componente de algún sistema social de los mecanismos necesarios para que los individuos generen las atenciones necesarias por sí mismos.
- **Espontáneo:** ocasional y voluntario.
- **Necesario:** no puede ser auto-provisto.
- **Personal:** podría ser auto-provisto, pero se delega hacia otra persona.

A continuación se describen algunos de los aspectos que es necesario contemplar para abordar esta problemática:

- La problemática del cuidado está atravesada **en forma transversal** por una perspectiva de género, ya que las actividades vinculadas con la provisión de servicios asociados están, por lo general, a cargo de las mujeres. Esto tiene implicancias significativas en las oportunidades y opciones de realización personal y laboral de las mujeres, lo que afecta el logro de la igualdad de género.
- **La manera en que las sociedades abordan y organizan la provisión de cuidados impacta en la inserción laboral de las personas y afecta en forma desventajosa a las familias de menores recursos.** En las últimas décadas se produjo una inserción masiva de las mujeres en el mercado de trabajo, sin que se haya modificado la manera en la cual se organiza el cuidado de las personas dependientes del hogar. Las mujeres son, todavía, las principales responsables de esta tarea. En general, las familias que poseen mayores recursos económicos pueden cubrir sus necesidades de cuidado a través de establecimientos dedicados a esta actividad (jardines maternas, de infantes, etc.) o de la contratación de personas. En cambio, las familias de menores ingresos no tienen esta posibilidad, lo cual afecta el acceso equitativo al empleo o a la realización de actividades como la orientación laboral o formación para el trabajo.

- Por ello, a la hora de analizar y llevar adelante políticas públicas de cuidado, es indispensable resaltar **la necesidad de avanzar hacia esquemas de corresponsabilidad social en materia de cuidado** (tanto entre el Estado y las familias como entre los varones y las mujeres que conviven al interior de estas últimas). Implica también considerar la cuestión de la oferta privada-mercantil y comunitaria.
- **Es necesario que tanto el cuidado en sus múltiples aristas como (de modo crucial y prioritario) el cuidado infantil, alcancen mayor visibilidad** en la agenda pública. Para ello, parece necesario conocer el tema en profundidad y aprender de las políticas públicas que ya están en marcha en la Argentina, revisar las experiencias comparadas y generar diálogos entre voces y experiencias diversas.

En este sentido, un conjunto de instituciones que desarrollan aportes al debate sobre los mejores caminos para alcanzar la equidad social propusieron conformar un ámbito de diálogo que nuclea a funcionarios públicos de distintos niveles jurisdiccionales, miembros del poder legislativo, actores sociales y económicos, académicos y representantes de organismos de cooperación internacional con el objetivo de informar el debate público sobre la materia. Los coorganizadores de los Diálogos sobre políticas de cuidado en la Argentina que se desarrollaran, en principio, entre lo que resta del 2012 y 2013 son: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), UNICEF, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y CIPPEC, a través de su Programa de Protección Social.

**Este documento presenta una relatoría de los dos primeros encuentros del ciclo 2013, realizados el 14 de marzo y el 25 de abril.**

## Primer Encuentro del Ciclo 2013. Políticas de cuidado. Debates conceptuales en torno al cuidado. La dimensión de género en las políticas de cuidado

El primer encuentro del ciclo 2013 se centró en los debates conceptuales en torno al cuidado, con fuerte hincapié en la dimensión de género. Este encuentro ofreció una perspectiva teórica, a diferencia de los encuentros del ciclo 2012 que ofrecieron la mirada de los hacedores de políticas. Por ello, contó con las presentaciones de dos reconocidas académicas del campo:

- **Elizabeth Jelin:** investigadora superior del CONICET y docente del Programa de Posgrados en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)-IDES.
- **Valeria Esquivel:** investigadora docente asociada en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

Las expositoras son coeditoras, junto con Eleonor Faur, del libro *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado*<sup>1</sup> (IDES/UNICEF/UNFPA, Buenos Aires 2012), entre otras producciones en la materia.

La moderación y los comentarios finales estuvieron a cargo de **Gimena de León**, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El perfil de público alcanzado durante los dos primeros encuentros realizados en 2012 se mantuvo: se contó con la participación de funcionarios nacionales y subnacionales, legisladores, académicos y con representantes de organismos de cooperación internacional, lo que permitió generar un espacio dinámico que, sin duda, tiene el potencial de enriquecer las perspectivas sobre las políticas de cuidado en la Argentina.

### Exposición de Elizabeth Jelin

La exposición tuvo como objetivo presentar la noción de cuidado y las dimensiones que implica. En especial, se busca responder a la pregunta, ¿por qué hoy se habla de cuidado? Hace unos años, se hubiese hablado de las necesidades básicas insatisfechas. Hoy, se utiliza la palabra cuidado porque se entiende que implica una relación social: cuidamos y somos cuidados.

Como mencionó la expositora, todos los seres humanos requieren ser cuidados a lo largo de sus vidas –la sobrevivencia humana depende del cuidado: desde bebés, niños y niñas, enfermos/as y viejos/as, hasta personas adultas. A su vez, la mayoría de los seres humanos, pero de manera más notoria las mujeres, tienen la responsabilidad de cuidar a otros/as durante largos períodos de sus vidas. El lazo social depende del cuidado.

Sin embargo, Jelin llamó la atención sobre el hecho de que las tareas cotidianas del cuidado se llevan a cabo en el ámbito doméstico y que durante mucho tiempo permanecieron invisibles y sin ser públicamente reconocidas –consideradas como parte “natural” de la condición femenina, como parte “natural” de la división del trabajo por género. Ahora se está en medio de

---

<sup>1</sup> Disponible en: <http://www.unfpaargentina.com.ar/sitio/archivos/cuidadoinfantil.pdf>.

un cambio fundamental. Hay un creciente reconocimiento del cuidado como eje central del bienestar, que implica considerar al cuidado como un bien público y como parte de la responsabilidad social colectiva. De hecho, esto implica un verdadero cambio paradigmático. Si no puede haber bienestar sin cuidado, y si las políticas de bienestar existen para aumentar el bienestar de la población mundial, no se puede seguir tomando como “natural” o dar por supuesto el cuidado. Por el contrario, tiene que convertirse en el punto central, en el núcleo básico, de las discusiones sobre políticas públicas.

A continuación, la expositora desarrolló la noción de cuidado y su origen feminista. La primera y principal organización de cuidado es el hogar y, dentro de él, son las mujeres adultas jóvenes quienes tienen la responsabilidad central y quienes dedican más tiempo a las tareas involucradas. Se trata de cuidar a los bebés, niños y niñas, a los/as viejos/as y enfermos/as, a los hombres adultos, a ellas mismas. El trabajo doméstico de cuidado no figura en las cuentas nacionales. Si se lo tomara —según una estimación del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD)— representaría entre el 10 y el 39 % del Producto Bruto interno, según el país.

Dentro de los hogares, las mujeres tienen la carga mayor del trabajo de cuidado. El aumento en la participación laboral de las mujeres, sin embargo, no produce automáticamente una disminución de la desigualdad de género en cuanto al tiempo que se dedica al cuidado. Antes bien, lleva a una sobrecarga de trabajo cotidiano de las mujeres, quienes deben combinar el trabajo remunerado con el trabajo doméstico de cuidado sin remuneración. También lleva a una mayor desigualdad entre mujeres —entre las que pueden comprar servicios de cuidado mercantilizados (servicio doméstico, pago de cuidados en instituciones para niños/as o ancianos/as) y las que no tienen recursos para hacerlo. La pobreza de ingresos resulta entonces en pobreza de tiempo, combinando y magnificando sus efectos.

La expositora resaltó que existe un claro déficit de cuidado que está ligado a la creciente participación económica de las mujeres, a la creciente educación de las niñas (que eran parte de la población cuidadora) y al proceso de envejecimiento de la población. Este déficit fue detectado primero en los países centrales. Frente a esto, surgió y se desarrolló un sector mercantil de servicios de cuidado que se basa en la fuerza de trabajo barato ofrecida por mujeres, a menudo migrantes indocumentadas, tanto en hogares como en instituciones. En la medida en que las mujeres migran de las regiones más pobres del mundo a las más ricas, el déficit de cuidado viaja alrededor del globo, desde los países ricos hacia los países más pobres.

El resultado teórico y empírico de la combinación de cuidados domésticos y mercantiles es, sin ninguna duda, un aumento en las desigualdades sociales y una creciente polarización entre las regiones del mundo, entre los estratos de ingresos, entre los hombres y las mujeres, y entre las mujeres mismas. Es aquí donde ingresa la política social: las actividades de cuidado de niños/as y ancianos/as no puede seguir siendo un asunto privado sin impactos sociales. Es necesario considerar el asunto como parte de las responsabilidades sociales colectivas. El cuidado proporcionado por las madres y otras mujeres de la familia puede ser un “trabajo de amor”, pero

nunca es solamente eso: involucra trabajo duro y responsabilidad; involucra tiempo, energía, dinero y perder oportunidades y alternativas. Además, el déficit de cuidado debilita los lazos sociales y resulta en una pérdida de capital humano. Si esta consideración es tomada en serio, se requiere desarrollar con urgencia políticas estatales referidas específicamente al cuidado de la población —un pasaje del ámbito privado al mundo de las cuestiones públicas—.

Según Jelin, existen tres modelos de políticas públicas ligadas al cuidado:

- a) Transferencias de recursos monetarios a través de deducciones impositivas, transferencias monetarias directas o créditos impositivos.
- b) Liberación de tiempo para el cuidado a través de licencias con y sin goce de sueldo.
- c) Oferta de servicios de cuidado (guarderías, servicios de cuidado a ancianos/as y enfermos/as, domiciliarios o institucionalizados).

El análisis comparativo de las diversas maneras en que estos modelos se efectivizan en diversos países muestra que estas políticas no son alternativas excluyentes, sino medidas complementarias. Se dirigen a sectores sociales diferentes y ofrecen posibilidades diversas: las deducciones impositivas son para los sectores más ricos de la población; las transferencias monetarias directas a los pobres pueden ayudar a financiar los costos de la reproducción familiar, pero también pueden obstaculizar la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, sobre todo cuando las transferencias son “condicionadas”; la oferta de servicios públicos de cuidado abre más oportunidades a quienes ejercen las tareas de cuidado, incluso abren mayores oportunidades de conseguir trabajo remunerado.

Como menciona la expositora, las comparaciones entre países indican que el nivel de desarrollo no es el determinante principal de los resultados en términos de cuidado. “Los países que mejor se desempeñan en el cuidado infantil (es decir, donde las tasas de pobreza infantil son bajas, tanto en términos absolutos como relativos a las tasas de pobreza general) tienden a ser países con presupuestos públicos altos, pero con una mezcla balanceada entre ofrecer servicios, licencias parentales y transferencias monetarias” (informe UNRISD).

Entre los países de ingresos medios y los más pobres, las variaciones en políticas de cuidado son muy significativas. La experiencia de políticas de transferencias condicionadas focalizadas en niños/as y en la población anciana —políticas muy extendidas en América Latina y en otras partes del mundo— muestran una imagen muy mezclada, que plantea varias cuestiones importantes. A menudo, los países que adoptan estas políticas de transferencias descuidan sus responsabilidades de proveer servicios de cuidado a la población. Esto tiene efectos de corto y largo plazo, en la medida en que las transferencias monetarias no pueden ni deben ser sustitutos de servicios públicos de calidad. En el largo plazo, estas políticas implican crecientes desigualdades que se transmiten de generación en generación. Por otro lado, y desde la perspectiva de quienes reciben estas transferencias, estas dan a las mujeres una fuente estable de ingreso monetario (relativamente pequeño), con dos efectos colaterales: se desincentiva a los hombres a asumir tareas de cuidado y responsabilidades monetarias, y se sobrecarga a las mujeres con trabajo

adicional y mayores controles administrativos de su comportamiento en la vida cotidiana. En suma, las transferencias monetarias por sí solas no resuelven el problema.

En los sesenta y setenta, cuando la ola feminista actual era incipiente uno de los desafíos conceptuales fue “hacer visible el invisible” trabajo doméstico no pago de las mujeres. Cuarenta o cincuenta años después, se puede elaborar mucho más sobre las implicancias de este temprano llamado a la reflexión y a la acción. Sin embargo, hay todavía muchos obstáculos en este plano de las políticas públicas en todo el mundo. Sobre todo, un enorme déficit en el reconocimiento de la centralidad del tema del cuidado para el bienestar de toda la población.

Finalmente, Jelin señala que tomar al cuidado como foco para encarar y superar la pobreza y las desigualdades implica considerar muy en serio varios puntos:

- Reconocer que el cuidado es central para pensar el bienestar, con la meta de ofrecer cuidado universal a todos quienes lo requieren.
- La urgencia de respetar los derechos y necesidades de quienes dan y reciben cuidado.
- Pensar en políticas que se combinen y complementen: infraestructura y servicios sociales básicos, ingresos previsibles y confiables, servicios y programas de cuidado social, y respeto por los derechos de quienes cuidan.
- El reconocimiento social y político de la centralidad del cuidado requiere un debate público abierto y un compromiso de recolección regular de indicadores que permitan monitorear el impacto de políticas y medir las desigualdades en las cargas y en los resultados del cuidado.
- Una agenda de investigación renovada que introduzca dos cuestiones básicas: por un lado, la relación entre las transformaciones actuales en los patrones de familia y de formación de hogares y, por el otro, las lógicas de cuidar y ser cuidado, como trabajo “amoroso” no remunerado y ofrecido como servicio público, como trabajo remunerado y como servicio mercantil.

A modo de cierre, la expositora señaló la necesidad de avanzar en una agenda de investigación sobre la “calidad” del cuidado: ¿quién define qué es un buen cuidado? ¿Cuál es el papel de las normas explícitas y de las percepciones y los sentimientos de madres y padres, hijas e hijos? ¿Cómo compatibilizar las contradicciones y tensiones dentro de los valores y normas de los distintos actores? ¿Cómo establecer normas que regulen los sentimientos de quienes realizan las tareas de cuidar a otros?

## Presentación de Valeria Esquivel: La economía del cuidado en América Latina: Poniendo a los cuidados en el centro de la agenda

La expositora presentó la publicación *La economía del cuidado en América Latina: Poniendo a los cuidados en el centro de la agenda*<sup>2</sup> (PNUD, Panamá 2011), que busca traducir los debates de la economía de cuidado y los distintos significados que aparecen en la región.

El cuidado es una agenda que no surge en América Latina sino en los países del norte, pero que rápidamente permeó en la región gracias al rol de la ONU. Por lo tanto, a Esquivel le pareció interesante registrar cómo fue tomando nuevas formas y adscribiendo nuevas dimensiones. El concepto de cuidado habilita una mirada transversal y una mirada al espacio público-privado. Su evolución no es exclusiva de la academia sino que determinados conceptos se asocian a las agendas de política. Según la autora, la mirada actual sobre el cuidado se inscribe en una discusión sobre redistribución.

El estudio presentado se centra en la dimensión material del cuidado —cabe señalar que el concepto no se reduce solo a esta dimensión sino que tiene otra serie de dimensiones— porque se preocupa por la dimensión del trabajo: los costos de cuidar y los costos de proveer trabajo, entre otros. Es aquí donde aparece la noción de redistribución —de tiempos, trabajo y recursos—. Hay una suerte de juego de suma cero al interior de estas dimensiones: la dimensión de costos hace recordar que el tiempo y los recursos no son infinitos. Dedicar tiempo a cuidar implica no dedicarlo a otras cosas (trabajo, tiempo libre, ocio).

Siguiendo a Esquivel, una de las claves de la evolución conceptual es que se pasó del énfasis de los costos de proveer cuidados al énfasis del bienestar de los que reciben los cuidados. La mirada sobre la redistribución, profundamente económica, aparece como una agenda pertinente.

En la **tabla 1**, tomada de la publicación, se busca comparar la lógica de la protección social universal con la lógica del cuidado universal.

**Tabla 1. La lógica de Protección Social y la Lógica de Cuidado.**

Lógica de la Protección Social	Aspectos Comunes	Lógica del cuidado
Definición de riesgos e identificación de grupos poblacionales vulnerables.	Grupo de dependientes (niños/as, adultos mayores, enfermos crónicos).	Definición de necesidades e identificación de distintas esferas de provisión.
Asignación de derechos “particulares”	Perspectiva “universal” (a veces con pisos “mínimos”).	Derechos “en tensión”.
Transferencias de ingresos no incluyen “dinero para recibir cuidados”.		“Dinero para recibir cuidados” o “dinero para cuidar” (en debate).
Servicios de cuidado con foco	Provisión de servicios de	Servicios de cuidado en

<sup>2</sup> Disponible en: [http://www.americalatinalgenera.org/es/documentos/Atando\\_Cabos.pdf](http://www.americalatinalgenera.org/es/documentos/Atando_Cabos.pdf).

en grupos poblacionales específicos o en situaciones extremas.	cuidado (con diversas coberturas)	función de cuidadores/as y dependientes. Cobertura Universal.
--	-----------------------------------	---

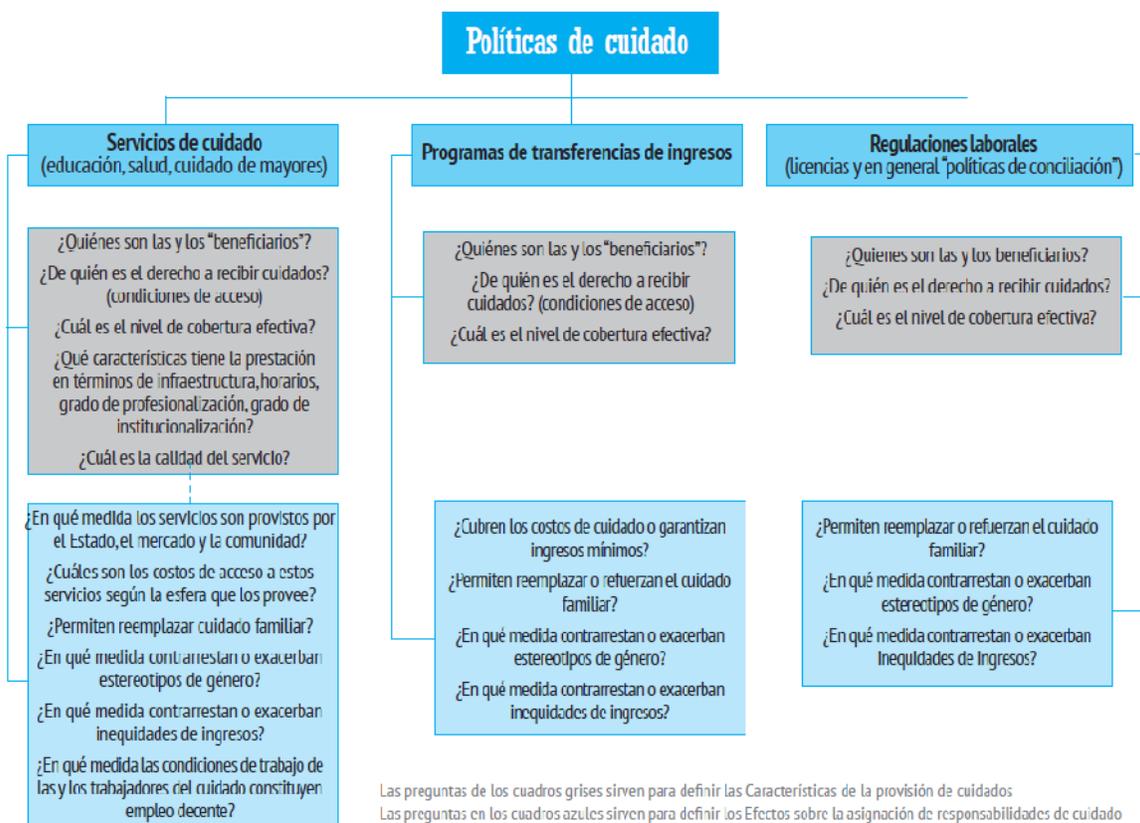
Fuente: Esquivel (2011:19).

La mirada desde la “lógica de cuidado” se pregunta sobre los modos de garantizar que todos los que lo necesitan lo reciban. En cambio, la lógica de protección social no se preocupa por esto porque está pensada como sostén de consumo y no necesariamente cubre a todos (puede no ser universal). Por lo tanto, el cuidado es más que el sostén de consumo. En la lógica de cuidado, se piensa en las necesidades de los grupos dependientes y en la identificación de los proveedores de cuidado. Los grupos dependientes no solo deben ser mirados desde la lógica del tiempo en que están en una institución sino desde una integralidad y los servicios de cuidado tampoco pueden solo ponerse en función de los dependientes.

En la actualidad, existe una preocupación por el desarrollo conceptual de la idea de cuidado y la economía del cuidado. Por lo general, las dimensiones más “blandas” de la noción de cuidado (relacionadas con las políticas sociales en general y con la configuración del Estado de Bienestar) fueron fuente de una mayor cantidad de análisis, frente a un olvido de las dimensiones “duras” que se relacionan con la economía del cuidado.

A continuación, Esquivel presenta un diagrama que propone un modo de evaluar las políticas de cuidado desde una perspectiva que permita recuperar la mirada más de género y las transferencias y regulaciones laborales (nivel de cobertura, características de infraestructura, calidad, costos de acceso, es decir fijarse dónde está puesta la mirada).

Ilustración 1. La evolución de las políticas de cuidado



Fuente: V. Esquivel (2011), página 34.

A modo de cierre, la expositora enfatiza la necesidad de analizar el funcionamiento económico del cuidado, con especial atención a la existencia de políticas de transferencias de tiempos y recursos.

Para acceder a la presentación completa, haga clic [aquí](#).

## Comentarios finales a cargo de Gimena de León

Antes de dar inicio a los comentarios finales, Gimena de León realizó un comentario general sobre la importancia de visibilizar la cuestión del cuidado y contribuir para que ingrese a la agenda de política pública. Además, enfatizó sobre tres temas:

- d) **El aporte que hace la economía del cuidado, que articula dimensiones e incorpora a la discusión sobre lo público algo que parecía reservado a la esfera familiar.** Pensar que hay un mercado, una esfera de producción, pensar quién paga y quién realiza el cuidado. Se pone en discusión la estructura de financiamiento, de costos de pagos.
- e) **El cuidado tiene que ser parte integrante de las políticas sociales, es parte del bienestar que se debe proveer en una sociedad.** Esta agenda debería impulsar un mayor

involucramiento del Estado, del cual la regulación es un aspecto propio. Y debería involucrar el tema de la conciliación de la familia y el trabajo y la responsabilidad, también en el sector privado, de cumplir con las regulaciones del Estado.

**Las políticas de cuidado se deben enmarcar en una agenda de equidad de género, para no caer en concepciones que naturalizan el rol de la mujer para con el cuidado.** Por eso, el cruce entre políticas de cuidado y equidad de género debe estar siempre presente.

## Debate final

**A continuación se presentan los principales comentarios y debates.**

**En primer lugar, se discutió la relación entre la pobreza por ingresos y la pobreza de género.** Frente a esta cuestión, Elizabeth Jelin mencionó la importancia de las encuestas de uso de tiempo para medir desigualdades de género y clase social, además de revisar qué pasa con lo que no se hace en el hogar. Es importante, señala, preguntarse quién recibe el cuidado: preguntar a la persona que es cuidada quién lo/a cuida durante las veinticuatro horas, para medir el déficit de cuidado —el tiempo que está sin que nadie lo cuide—. Valeria Esquivel señaló que encuestas como las mencionadas por Jelin existen, por ejemplo, en Estados Unidos y que el PNUD utilizó encuestas sobre el uso del tiempo para repensar medidas de pobreza.

En segundo lugar, se discutió la relación entre el cuidado privado y el público. Elizabeth Jelin señaló la enorme heterogeneidad en los servicios, tanto en el sector público como en el privado. Este es uno de los grandes temas de desigualdad en la materia. Si el Estado regulara esto, la heterogeneidad disminuiría. El Estado debería entonces respetar que los chicos son sujeto de derecho y asumir que el cuidado debe estar en el centro de la agenda pública, es decir, reconocerlo socialmente, ideológicamente y económicamente. Esto constituye un cambio de paradigma que comienza, muy lentamente, a ocurrir. Además, la cuestión del cuidado supone cierta empatía y habría que pensar también en los atributos de este orden.

Por otro lado, se llamó la atención respecto de las diferencias entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el resto del país. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hay recursos humanos a los que podemos recurrir, si bien los distintos barrios tienen lógicas distintas.

También se debatió acerca de las experiencias internacionales que deberían mirarse debido a su avance en relación con el tema del cuidado. Valeria Esquivel mencionó a Uruguay y Costa Rica como países a tener en cuenta.

El debate se centró luego en las problemáticas de los trabajadores del cuidado. Valeria Esquivel mencionó que las y los trabajadores de cuidado están “penalizados” en comparación con otros trabajadores en términos de los salarios y condiciones de empleo. Es necesario evitar la desvalorización del cuidado, la mala regulación y las políticas que subrayan el rol del cuidado solo en femenino. El concepto de cuidado es un arma de doble filo, porque, por un lado, habilita estas conversaciones transversales desde un marco de equidad de género pero, por otro lado, se lo asocia con lo femenino.

Se discutió también acerca de la incompatibilidad entre la Asignación Universal por Hijo para Protección Social y los programas de empleo. La Asignación Universal por Hijo tiene la perspectiva de poner en el centro a niños y niñas pero, sin embargo, la condicionalidad la termina convirtiendo en una política de sostenimiento del ingreso.

Por último, el debate se concentró en el papel de Estado, el cual cobra relevancia frente a una institución familiar que suele reproducir las desigualdades. Frente a un discurso de

hipervaloración de la maternidad como el esquema ideal de cuidado, es necesario entenderlo desde una lógica de corresponsabilidad social, que implica demandas de redistribución y equidad, entre el Estado, el mercado y las familias, y entre los distintos roles al interior de los hogares. El cuidado es una responsabilidad social colectiva.

## Segundo Encuentro del Ciclo 2013. Políticas de cuidado. Experiencias subnacionales en materia de cuidado

El segundo encuentro del ciclo 2013 se centró en la presentación y en el consecuente debate en torno a tres experiencias locales en materia de cuidado infantil. Contó con las presentaciones de tres funcionarias:

- **Rossana Ingaramo:** secretaria de Educación, Gobierno de la ciudad de Santa Fe.
- **Guadalupe Tagliaferri:** subsecretaria de Promoción Social, Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- **Virginia Veyga:** secretaria de la Unidad de Gestión Comunitaria N°5 del Municipio de Morón.

La moderación y los comentarios finales estuvieron a cargo de **Eleonor Faur**, oficial de enlace UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas).

El perfil de público alcanzado durante los dos primeros encuentros realizados en 2012 se mantuvo: se contó con la participación de funcionarios nacionales y subnacionales, legisladores, académicos y con representantes de organismos de cooperación internacional, lo que permitió generar un espacio dinámico que, sin duda, tiene el potencial de enriquecer las perspectivas sobre las políticas de cuidado en la Argentina.

### La experiencia de la ciudad de Santa Fe

La exposición de Rossana Ingaramo dio a conocer las políticas sociales de cuidado que se están realizando en la ciudad de Santa Fe.

En la ciudad, el sector privado asume gran parte de la cobertura de la educación inicial. En la actualidad, existen 51 jardines maternos particulares, habilitados y supervisados por el municipio. Esto se debe, en parte, a que los servicios del Estado se destinan a los sectores populares socioeconómicamente más vulnerables y a que, aún así, la oferta estatal resulta insuficiente. Así, los sectores más vulnerables quedan excluidos de la educación inicial y solo reciben acciones articuladas desde las áreas de salud y de acción social. El desafío de atender a los niños y niñas de la ciudad, desde una perspectiva educativa generó, y aún sigue generando, mucho entusiasmo. Tanto es así, que la educación fue el símbolo de la campaña del actual intendente de la ciudad.

**El gobierno de la ciudad decidió crear una Secretaría de Educación para trabajar, entre otros proyectos, con los niños y niñas desde el eje educativo. La educación permite la igualdad de oportunidades, los niños aprenden y se apropian de la cultura desde sus primeros días. Hay muchas investigaciones que demuestran que acceder a la educación temprana redundaría en una mayor posibilidad de éxito en la escuela primaria, por ejemplo, para aprender más rápido en los campos claves de la escritura, la lectura y la numeración.** Como menciona la expositora, los jardines acompañan a la familia en el proceso de crianza, lo enriquecen y “apuntan a garantizar el acceso a la educación inicial en toda la ciudad”.

La expositora también enfatizó la necesidad de **pensar espacios propicios que se ocupen de la atención integral de los niños y niñas**. La Ley Nacional de Educación ampara esta mirada, ya que reconoce legalmente al nivel inicial como unidad pedagógica, establece la obligatoriedad de la sala de 5 y, además, le encomienda a los gobiernos provinciales garantizar la cobertura de la sala de 4. Sin embargo, no encomienda a las provincias la obligación de atender a los niños de entre 45 días y 3 años de edad, lo que lleva a que gran parte de esa demanda sea atendida por el sector privado, como ocurre en la Ciudad de Santa Fe. Además, la cobertura de estos espacios de cuidado es limitada ya que de los 6500 niños que nacen en la ciudad, solo asisten 2500/2800 a los jardines privados.

Ingaramo mencionó que todas las políticas de infancia son políticas sociales, muchas veces, cruzadas con políticas de salud, y aquellas emanadas de programas o proyectos que provienen de los espacios de gestión de desarrollo social, acción social o promoción comunitaria, según como se llamó cada momento. Esto generó un solapamiento de recursos, espacios y programas (por ejemplo, algunos centros de desarrollo infantil que nunca se articularon, que no tienen impacto y que empezaron y terminaron con el financiamiento internacional). Sin embargo, la cuestión educativa estuvo poco presente, es decir que tuvo poca fuerza en las cuestiones sociales y de salud. Por eso, la expositora menciona que desde el gobierno de la Ciudad de Santa Fe se interpreta al principio de universalidad marcado en la Ley Nacional de Educación como la obligación de los Estados de ofrecer el servicio del ciclo inicial. Esto implica la necesidad de generar políticas fuertes para poder materializar esta posibilidad de acceso de los niños y niñas a la escuela temprana. Al respecto, existen experiencias internacionales y nacionales en las cuales el gobierno local se hace cargo de las propuestas de servicios educativos (por ejemplo, los ayuntamientos en Italia y en las provincias de Córdoba y Buenos Aires). Los gobiernos locales están en el territorio inmediato y, por eso, pueden garantizar la calidad y cobertura de este servicio; además, pueden ofrecer una respuesta a la vez social y cultural adecuada, y generar conciencia ciudadana acerca de los derechos de los niños y niñas en la ciudad.

La expositora menciona que el desafío de ocuparse de la educación desde el nivel inicial fue asumido por el gobierno local a través de la creación de jardines maternos para los niños y niñas de 1, 2 y 3 años. Así, nace el Sistema Municipal de Educación Inicial, un marco que regula, controla, ordena y organiza todo el sistema (incluye a los jardines municipales y los privados que, hasta el momento, eran solo habilitados por la municipalidad) para garantizar la misma calidad de atención a todos los niños y niñas de la ciudad. En este contexto, se crearon diez jardines de gestión municipal y uno de gestión, vinculado con la ONG Los sin techos. La implementación del Sistema fue gradual: en 2012, comenzó la construcción de la sala de 1 año; en 2013, la sala de 2 años y en 2014 se construirá la de 3 años. Los primeros jardines se construyeron en las zonas del noroeste y en la costa de la ciudad que son, precisamente, los sitios en los que habita la población más socio-económicamente vulnerable.

Además, la expositora aclara que, para garantizar la calidad educativa, se deben promover buenas prácticas de la enseñanza: contar con docentes dispuestos a mejorar y revisar sus prácticas, materiales educativos apropiados, ambientes adecuados y edificios de calidad.

En lo que refiere a la calidad docente, en la ciudad de Santa Fe se realizó un proceso de selección que se inició con una convocatoria abierta a la cual se inscribieron 420 docentes, de los cuales hoy están en ejercicio 61. El proceso de selección fue muy riguroso: la primera instancia fue un curso obligatorio, armado y desarrollado en convenio con la asociación de profesores de niveles inicial de la Ciudad, con evaluación eliminatoria; la segunda instancia consistió en un test psicotécnico; en la tercera instancia se evaluaron los antecedentes académicos; y, por último, se realizaron entrevistas personales. A partir de esta selección, se construye un escalafón. La actualización y capacitación permanente de los docentes es obligatoria. Para ello, se cuenta con el apoyo de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad del Litoral que creó el Ciclo de licenciatura en Educación Maternal y en Educación de 3 a 7 años, el cual convierte al título terciario en universitario y los especializa en educación maternal y en educación de 3 a 7 años.

Respecto a la calidad de los espacios físicos, los edificios fueron diseñados por el equipo de arquitectos de la Secretaría de Planeamiento de la ciudad de Santa Fe. Son espacios seguros, sin rejas, con pisos de goma y cada aula tiene su área de apoyo de servicio: un sector para preparar la colación y un sector para cambiado. En las salas de 2 y 3 años también hay sanitarios para los niños y niñas. Todas las salas tienen espacios de recreación propia.

Además, se creó la figura de padrinos y donativos: por ejemplo, el mercado de hortalizas y frutas de la ciudad dona frutas; otro padrino la leche, el cacao y azúcar; Wal-Mart provee pañales; el Colegio de Farmacéutico los botiquines de primeros auxilios.

La expositora explicó, además, la estrategia para el buen funcionamiento de los espacios, que consiste, primero, en convencer a las familias sobre la importancia de escolarizar tempranamente a los niños para que los incorporaren desde el primer año; luego, en garantizar que efectivamente asistan y, por último, que se apropien del espacio. Al respecto, cabe mencionar el gran compromiso del barrio y las familias en mantener al jardín en buenas condiciones, dado que, en algunos barrios, estos jardines son la única infraestructura que construyó el Estado.

La expositora resaltó que los jardines lograron modificar hábitos y costumbres en las familias: hábitos alimentarios, modos de comunicación, horas de dormir y descansar. Los niños cuentan, a lo largo de todo el año, con leche y frutas para las colaciones de la jornada; en un contexto en el que muchos de ellos nunca habían tenido oportunidad de ingerir frutas antes. Incorporar frutas a los hábitos alimentarios también se aborda desde el trabajo que se realiza con las familias a través de talleres de nutrición en todos los jardines maternos. Además, a los docentes y asistentes de sala se los capacita en materia de higiene y educación nutricional. Lo que resta es sistematizar la experiencia a través de informes descriptivos y evaluativos.

Por último, Rossana Ingaramo mostró un video sobre el Sistema de Educación Municipal de la ciudad de Santa Fe, aclarando que fue realizado en diciembre de 2012 y que, por ende, no está actualizado, es decir que faltan los datos de los avances alcanzados durante 2013. En este video, se destaca que en los primeros cuatro meses de la creación del Sistema, se licitaron y construyeron 10 jardines (lo que demandó una inversión de \$2500000 en infraestructura, equipamiento y materiales educativos). Además, se habilitaron 34 salas en 10 barrios. Por otro

lado, durante el 2012, se seleccionaron 33 maestras por concurso entre 430 postulantes. Con respecto a la asistencia, se cuenta con 350 niños y niñas entre 45 días y 2 años de edad que concurren a los jardines y 47 niños y niñas de 3 años.

Para acceder a la presentación completa, haga clic [aquí](#).

## La experiencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

**Guadalupe Tagliaferri presentó el Programa Centros de Primera Infancia (CPI)**, que se desarrolla en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como una experiencia que constituye, en palabras de la expositora, un buen ejemplo de caso exitoso para seguir reflexionando.

El objetivo de los Centros de Primera Infancia consiste en garantizar el crecimiento y desarrollo saludable de los niños y niñas de 45 días a 4 años de edad en situación de vulnerabilidad social en la Ciudad de Buenos Aires. Este programa toma como ejemplo el modelo de la ciudad de Montevideo, que funciona hace más de 20 años, y el programa Chile Crece Contigo.

La expositora comenzó su presentación mencionando que, a través del programa, se busca generar igualdad de oportunidades al momento de acceder a la educación oficial de todos los niños y niñas de la Ciudad; realizar un seguimiento personalizado de cada niño o niña y su familia, al acompañar y fomentar el acceso pleno a sus derechos a través de la promoción de la salud, la identidad, la alimentación, la educación, el juego y la recreación; y fortalecer los vínculos intrafamiliares.

A continuación, mencionó que a los CPI se los piensa como **ámbitos integrales, que acompañan a la familia en el cuidado del niño y niña**. Por tanto, el foco está puesto en una mirada integral de los niños/as y la familia. Se busca garantizar la igualdad de oportunidades y desarrollar las capacidades cognitivas. La modalidad de ingreso responde a un índice de vulnerabilidad y se puede inscribir al niño y niña en cualquier momento del año. El servicio que se brinda desde los CPI consiste en una **atención en modalidad de jornada completa de 8 horas**, durante la cual se brindan servicios de salud (atención alimentaria a través de la entrega del desayuno, el almuerzo y la merienda para los niños y niñas que asisten a diario a los Centros, controles antropométricos periódicos y actividades de promoción y prevención en materia de salud) y de educación (estimulación temprana a niños de 45 días a 2 años y formación y adquisición de hábitos con niños de 3 y 4 años a través de juegos, ejercicios físicos y actividades realizadas lúdicamente), con un abordaje social (seguimiento personalizado de cada una de las familias, promoción del derecho a la identidad a través del acompañamiento en la tramitación del DNI y la partida de nacimiento, intervención social ante casos de vulneración de derechos, trabajo sociocomunitario y talleres informativos sobre temáticas de interés). En cada CPI hay un equipo técnico interdisciplinario (psicomotricista, psicopedagogo, trabajador social y nutricionista) y en cada sala hay un docente de educación inicial y un asistente de sala (que, en muchos casos, son mujeres del barrio que se inscriben como auxiliares y luego son capacitadas). Además, se trabaja en técnicas de juego con

los padres y sus hijos para estimular al bebé mediante el juego (los talleres son obligatorios) y a los docentes se los capacita fuertemente sobre violencia de género, adicciones, sexualidad, nutrición.

Tagliaferri explicó también que los **40 CPI** que existen hoy en la Ciudad de Buenos Aires (el primero comenzó a funcionar en 2009) trabajan en gestión asociada con organizaciones de la sociedad civil territoriales de base y con experiencia en el trabajo comunitario territorial con población en situación de vulnerabilidad social. Para ello, se firma un convenio que tiene vigencia por 5 años. El 87 % de los Centros de Primera Infancia están en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires. Durante lo que va de 2013, se abrieron 7 CPI y se espera llegar a 15 para fin de año. En la actualidad, a los CPI asisten 4780 niños (6,5 % de los niños tiene entre 45 días y 12 meses de edad; el 22,3 % asiste a sala de 1 año; el 33,7 %, a sala de 2 años; el 26,8 %, a sala de 3 años y el 10,6 % asiste a sala de 4 años). El 84,1 % de estos niños vive en zona sur de la Ciudad de Buenos Aires. El gobierno otorga una beca por cada niño en situación de vulnerabilidad que acceda al CPI.

Durante cada año, desde los CPI se realizan entre 400 y 500 talleres, con apoyo de distintas ONG<sup>3</sup>, que están destinados al personal de los centros y a las familias de los niños que asisten. Así, se capacita a, aproximadamente, 5000 personas por año. Además, se busca promover las salidas integrales grupales. Por otro lado, se trabaja en tener una mirada externa, por lo que se hicieron tres procesos de evaluación externos.

Para finalizar, la expositora mencionó los principales beneficios del CPI: los padres afianzan los vínculos con sus hijos como resultado de los talleres brindados en cada centro; se producen la reinserción y optimización laboral de las familias (aproximadamente el 50 % de las mujeres buscan y consiguen trabajo); los niños desarrollan una mayor interacción con sus padres y se visibilizan mejoras en el aspecto psicomotriz, de salud y nutrición de los niños.

Para acceder a la presentación completa, haga clic [aquí](#).

## La experiencia de Morón

La exposición de **Virginia Veyga** dio a conocer el funcionamiento de las Unidades de Gestión Comunitaria del Municipio de Morón. En la actualidad, están en funcionamiento 30 espacios educativos de diferentes niveles: 26 son jardines y 4 son también escuelas infantiles. La mayoría de estos espacios tienen 60 años de existencia, por lo que fue necesario un intenso trabajo para integrar los espacios existentes con los nuevos jardines municipales.

En Morón, el sistema de educación inicial ya existía, pero mantenía hábitos propios de la educación de nivel primario, por lo que fue necesaria una revisión. Para ello, se visitaron experiencias de todo el conurbano. Además, se debatió con los ministerios provinciales de Salud, Educación y Desarrollo Social, y con profesionales de diversas áreas (médicos, psicólogos,

---

<sup>3</sup> Fundación CONIN, FUNDALAM, Cruz Roja, Programa Hippy, “Aprendiendo en Casa”-AMIA, Fundación Buenos Aires, Fundación Caminando Juntos, Fundación Odontológica Buenos Aires y Fundación Dignos de Ser.

arquitectos).

La expositora mencionó que el sistema diseñado se enfocó en la inserción de las mujeres al mercado laboral. Por eso, los servicios se destinan exclusivamente a las mamás trabajadoras de Morón. Es importante garantizar, a la vez, que estén garantizados tanto el derecho de las madres a trabajar como los derechos sociales colectivos, salud y educación.

Por eso, como menciona la expositora, los primeros espacios que se garantizaron fueron los maternales: “tenemos que comprender la capacidad que debe tener el Estado para poder ayudarle a un bebé a hacer su primer descubrimiento del mundo”. Para ello, se realizaron capacitaciones a los docentes para asegurar una formación de calidad. Con el mismo objetivo, se creó el primer postítulo para docentes de nivel maternal, que actualmente cuenta con 670 maestras graduadas. La organización de las salas maternales supuso un esfuerzo importante para el Municipio, ya que no se contaba con la capacidad presupuestaria necesaria.

Veyga mencionó, también, que el objetivo consiste en proveer espacios que contengan lugares de juego y esparcimiento, que contribuyan a la construcción de subjetividades. Además, para aquellos niños y niñas de entre 45 días y 2 años que no asisten a los jardines maternales, se creó la modalidad de Espacios de Educación Maternal, a los que las madres asisten con sus hijos una vez por semana. Estos espacios son coordinados por docentes especializados en educación maternal, psicólogas y asistentes sociales.

### **Comentarios finales a cargo de Eleonor Faur**

Estas experiencias muestran avances en el protagonismo estatal en relación con el cuidado infantil y llaman la atención sobre dos tipos de tensiones que sobrevuelan las presentaciones. La primera es aquella que se visibiliza entre los derechos de los niños y las niñas y los derechos de las mujeres: al hablar de cuidado infantil, estamos hablando de cuestiones de género. La segunda se relaciona con la anterior y se refiere a tensiones que pueden generarse con las familias. ¿Qué esperan las familias de estos servicios y cómo se relacionan con ellas los espacios de cuidado?

Por último, la moderadora remarcó que, una vez que se reconoce el valor del Estado en la provisión de cuidado a la primera infancia, es necesario plantearse nuevos interrogantes: ¿cuál sería el rol estatal? O bien, ¿qué tipo de Estado o qué tipo de intervenciones son necesarias para cubrir el déficit de cuidado? Es un debate muy rico que no concluye en esta reunión. Como se observa en las distintas presentaciones, las experiencias son producto de una construcción continua.

## Debate final

### A continuación se presentan los principales comentarios y debates.

En primer lugar, se discutió sobre el derecho y el acceso en las tres jurisdicciones. ¿Cómo manejar esta necesidad creciente? ¿Es más fácil recurrir a la sociedad civil que al ámbito educativo formal? Frente a esto, Guadalupe Tagliaferri mencionó la cantidad de vacantes que faltan en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (según los datos de 2011, aproximadamente 6000) y que esta constituye una exigencia que recae sobre el Ministerio de Educación y no sobre Desarrollo Social.

En segundo lugar, se discutió la falta de personal y recursos de los Centros de Desarrollo Infantil CeDIS de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, frente a los CPI. Guadalupe Tagliaferri señaló que centró su presentación en explicar el programa de CPI, pero que existe una multiplicidad de espacios para infancia en la Ciudad. Ahora el debate reside en ¿cómo hacer que los CeDIS y los otros espacios que desarrolla la Subsecretaría se inserten en el mismo camino que Morón?

En tercer lugar, se debatió acerca de cómo definir si estos servicios de cuidado deben depender del Ministerio de Desarrollo Social o del de Educación y se cuestionó, además, de dónde salen los fondos. Virginia Veyga explicó que en el caso de los jardines maternos de Morón el presupuesto es municipal, por lo que es una inversión delicada, y que su implementación y gestión supone un trabajo articulado entre educación, salud y desarrollo social. Es importante que todos los sectores puedan encuadrarse en un mismo sistema. Por su parte, Rossana Insagramo mencionó que, en el caso de la ciudad de Santa Fe, desde Educación se está articulando con las áreas de acción social y salud, pero que la principal responsabilidad la asume Educación. El presupuesto proviene de la municipalidad y se cuenta con un fondo que se destina a la compra de ladrillos y a los gastos de infraestructura de los centros. Además, Insagramo coincidió en la necesidad, mencionada por Veyga, de asegurar una articulación entre todas las áreas, aunque reconoció la dificultad de este desafío. Por último, los CPI de la Ciudad de Buenos Aires dependen del Ministerio de Desarrollo Social, como una política social pensada para garantizar la igualdad. Se financian en un 100 % con presupuesto de la Ciudad, aunque su modalidad de gestión está asociada con las organizaciones de la comunidad y líderes sociales de los barrios.

En cuarto lugar, Silvia Wolodarsky, de la Dirección Provincial de Educación Inicial de la provincia de Buenos Aires, explicó que están al tanto de la diversidad que existe entre la oferta de los municipios, provincia y organizaciones, pero que todavía no se cuenta con un relevamiento sistemático, por lo que les resulta muy difícil articular y complementarse. Esto llama la atención sobre la necesidad de crear sistemas municipales, que sistematicen la información sobre los servicios disponibles para la primera infancia. Por otro lado, mencionó los avances que se realizaron desde la Provincia de Buenos Aires en materia de educación inicial: la creación de un nuevo diseño curricular, que incluye contenidos de formación personal y social, y la implementación de salas multiedad, que podrían pensarse para el grupo de 45 días a 2 años. Rossana Insagramo mencionó que en la ciudad de Santa Fe se están realizando experiencias de salas multiedad.

Por último, el debate giró en torno a la discusión sobre si centrar los servicios en la población más pobre. Rossana Ingaramo mencionó que si no se construyen estos espacios, los niños y niñas que pertenecen a esos sectores no tienen posibilidad de acceder a otros servicios. Por su parte, Guadalupe Tagliaferri señaló que hay una decisión de garantizar la igualdad de oportunidades: si se determina la necesidad de un espacio en un barrio con mayor vulnerabilidad, allí se priorizará la construcción de un CPI.

**Diálogos  
sobre  
políticas  
de cuidado  
en la  
Argentina**

Los **Diálogos sobre políticas de cuidado en la Argentina** constituyen un ámbito que nuclea a funcionarios públicos de distintos niveles jurisdiccionales, miembros del Poder Legislativo, actores sociales y económicos, académicos y representantes de organismos de cooperación internacional con el objetivo de informar el debate público sobre la materia.

Son coorganizados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), UNICEF, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), a través de su Programa de Protección Social.